

UNICA  
AR DE  
TECA

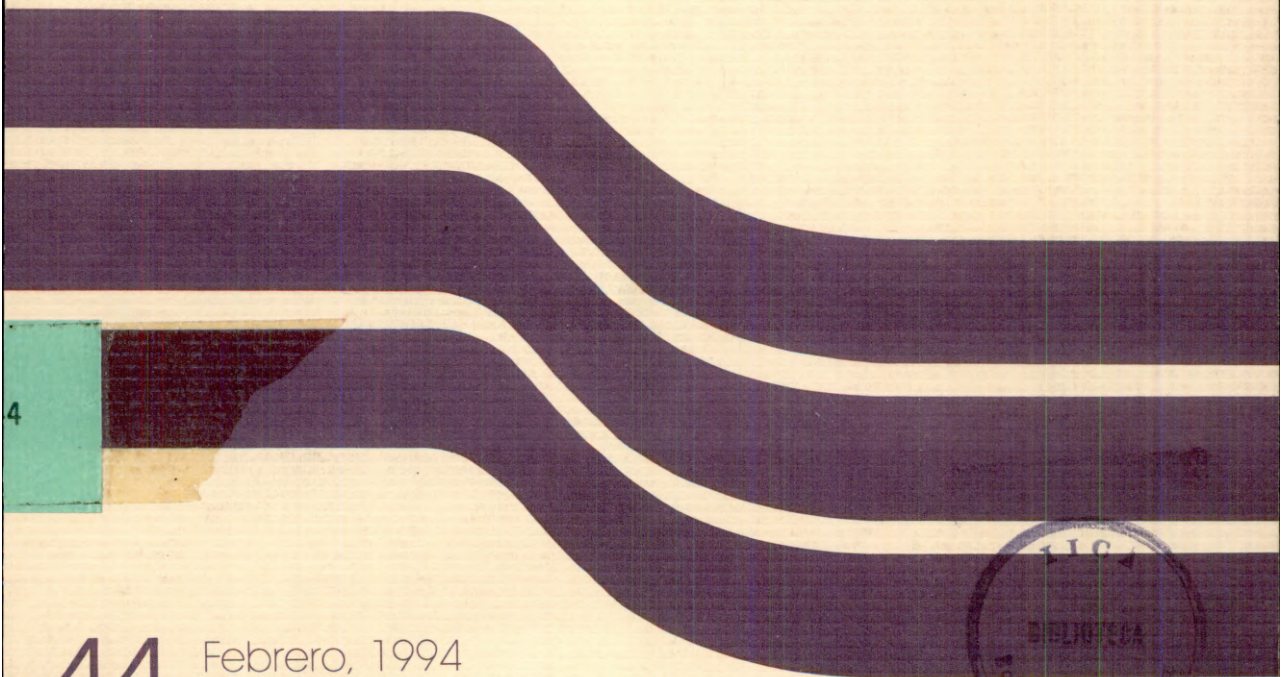
ISSN 1011-7741

**IICA**



TRANSFORMACIONES  
EN EL SECTOR PRIVADO  
DE LA AGRICULTURA

Rafael A. Trejos



44

Febrero, 1994  
SERIE DOCUMENTOS DE PROGRAMAS



Digitized by Google

## ¿QUE ES EL IICA?

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) es el organismo del Sistema Interamericano especializado en agricultura. Sus orígenes se remontan al 7 de octubre de 1942, cuando el Consejo Directivo de la Unión Panamericana aprobó la creación del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas.

Fundado como un instituto de investigación agronómica y de enseñanza de posgrado en agricultura tropical, el IICA, respondiendo a los cambios y a las nuevas necesidades del continente americano, se convirtió progresivamente en un organismo de cooperación técnica y fortalecimiento institucional en el campo agropecuario. Estas transformaciones fueron reconocidas formalmente con la ratificación, el 8 de diciembre de 1980, de una nueva Convención, la cual estableció como los fines del IICA estimular, promover y apoyar los lazos de cooperación entre sus 33 Estados Miembros, a fin de lograr el desarrollo agrícola y el bienestar rural.

Con un mandato más amplio y flexible y con una nueva estructura que hace posible la participación directa de los Estados Miembros en la Junta Interamericana de Agricultura (JIA) y en su Comité Ejecutivo, el IICA hoy cuenta con un amplio alcance geográfico que le permite responder a las necesidades de cooperación técnica de todos sus países miembros.

Los aportes de los Estados Miembros y las relaciones que el Instituto mantiene con 17 Observadores Permanentes y con numerosos organismos internacionales, posibilitan que el IICA canalice recursos humanos y financieros en favor del desarrollo agrícola de las Américas.

El Plan de Mediano Plazo, documento normativo que señala las prioridades del Instituto, enfatiza acciones dirigidas a la reactivación del sector agropecuario como elemento central del crecimiento económico. En función de esto, el Instituto concede especial importancia al apoyo y promoción de acciones tendientes a la modernización tecnológica del agro y al fortalecimiento de los procesos de integración regional y subregional. Para lograr esos objetivos el IICA concentra sus actividades en los siguientes cinco Programas: Análisis y Planificación de la Política Agraria; Generación y Transferencia de Tecnología; Organización y Administración para el Desarrollo Rural; Comercio e Integración; y Sanidad Agropecuaria.

Los Estados Miembros del IICA son: Antigua y Barbuda, Argentina, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, St. Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Los Observadores Permanentes son: Alemania, Austria, Bélgica, Comunidades Europeas, España, Federación de Rusia, Francia, Hungría, Israel, Italia, Japón, Portugal, Reino de los Países Bajos, República Arabe de Egipto, República de Corea, República de Polonia y Rumania.



TRANSFORMACIONES  
EN EL SECTOR PRIVADO  
DE LA AGRICULTURA

Rafael A. Trejos

© Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).  
Febrero, 1994.

Derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de este documento sin autorización escrita del IICA.

Las ideas y planteamientos contenidos en los artículos firmados son propios de los autores y no representan necesariamente el criterio del IICA.

A partir de octubre de 1993, el Centro Interamericano de Documentación e Información Agrícola (CIDIA) y la Dirección para la Coordinación de Asuntos Institucionales (DICA) se fusionaron en una nueva unidad del IICA, la Dirección de Información, Comunicación, Capacitación y Asuntos Institucionales (DICCAI).

La DICCAI, a través de su Servicio Editorial e Imprenta, es responsable por la edición estilística, montaje, fotomecánica e impresión de esta publicación, y el Programa I del IICA: Análisis y Planificación de la Política Agraria por el levantado de texto y la diagramación del documento.

Trejos, Rafael A.

Transformaciones en el sector privado de la agricultura / Rafael A. Trejos. — San José, C.R. : Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Programa de Análisis y Planificación de la Política Agraria, 1994.

138 p. ; 25 cm. — (Serie Documentos de Programas, ISSN 1011-7741 / IICA ; no. 44)

1. Sector privado — América Latina. 2. Sector privado — Caribe. 3. Ajuste estructural. I. IICA. II. Título. III. Serie.

AGRIS  
E10

DEWEY  
338.18098

**SERIE DOCUMENTOS DE PROGRAMAS no. 44**  
**ISSN-1011-7741**

IICA  
SDP-44  
1994

# INDICE

<b>PRESENTACION</b> .....	5
<b>RESUMEN</b> .....	8
<b>SUMMARY</b> .....	14
<b>1. INTRODUCCION</b> .....	21
<b>2. EL SECTOR PRIVADO AGROALIMENTARIO DE ALC</b> .....	24
Antecedentes .....	24
Caracterización del sector agroalimentario de ALC .....	25
<b>3. RESPUESTAS DE LAS ORGANIZACIONES DEL SECTOR PRIVADO</b> .....	34
Naturaleza de las reformas económicas .....	34
Condicionantes de las respuestas del sector privado ante las políticas de ajuste y apertura .....	35
Respuestas de las organizaciones del sector privado de la agricultura de ALC a los planteos del Gobierno .....	41
<b>4. TRANSFORMACIONES OBSERVADAS SEGUN AREAS DE REFORMA INSTITUCIONAL</b> .....	46
Servicios financieros .....	46
Comercialización interna y externa de productos .....	52



Asistencia técnica, investigación y transferencia de tecnología .....	56
Acuerdos entre sector privado y universidades .....	64
Sistemas de riego y drenaje .....	66
Tenencia y distribución de la tierra .....	68
<b>5. DESARROLLO DE NUEVAS FUNCIONES E INSTITUCIONES .....</b>	<b>70</b>
La nueva institucionalidad privada en el agro .....	70
Nuevos vínculos con el sector privado internacional .....	82
<b>6. CONSIDERACIONES FINALES: HACIA UN NUEVO RELACIONAMIENTO PUBLICO/PRIVADO .....</b>	<b>86</b>
¿Qué se espera del nuevo Estado en ALC? .....	87
Emergencia de nuevos actores privados .....	89
Transformación necesaria en el sector privado .....	90
Papel de la cooperación internacional .....	91
<b>ANEXOS .....</b>	<b>93</b>
Anexo 1: Reformas estructurales, instrumentos objetivos y acciones más frecuentes en ALC .....	95
Anexo 2: Respuestas en los países .....	97
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>128</b>
<b>SIGLAS UTILIZADAS .....</b>	<b>131</b>

## PRESENTACION

Para enfrentar la crisis de la deuda de inicios de los ochenta y reencontrar la senda del crecimiento, los países de América Latina y el Caribe se abocaron a implementar procesos de ajuste macroeconómico y reformas estructurales. Estas últimas se orientan a lograr una mayor liberalización y apertura de las economías, como un medio para otorgar al mercado un papel de mayor relevancia en cuanto a la asignación de los recursos productivos.

El proceso emprendido tiende a lograr, por un lado, una mayor participación de los agentes económicos privados y, por el otro, un replanteamiento del papel de un Estado que debe modernizarse, redimensionarse y descentralizar sus acciones. Ambos aspectos conllevan significativas transformaciones en los esquemas institucionales de los sectores público y privado. El replanteamiento del papel del Estado y sus acciones de privatización no sólo implica una redefinición al interior de la sociedad de la frontera entre los ámbitos público y privado, de las relaciones Estado y sociedad civil, sino que además demanda una adecuación de las estructuras a los desafíos que supone operar en un ambiente de apertura comercial.

El entorno a finales de la década de los ochenta y los principios de los noventa, muestra una revitalización de los esquemas de integración y una proliferación de iniciativas conducentes a la creación de zonas de libre comercio, tanto a nivel multilateral como bilateral, con carácter simultáneo a los esfuerzos que se realizan en la Región por consolidar procesos democráticos. Ante tal proceso, diversos sectores empresariales muestran un cauteloso optimismo; algunos de ellos han emprendido acciones encaminadas a prepararse para enfrentar el reto de operar en mercados más abiertos, en tanto se observa la reacción de los grupos que han soportado el mayor peso

del ajuste y de aquellos que prevén serán afectadas sus posiciones con la liberalización del comercio exterior.

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), consciente de la importancia del proceso y de la necesidad de que la agricultura de la Región, como parte del ajuste, se prepare adecuadamente para participar con éxito en la apertura, emprendió con la colaboración de la Agencia Sueca de Cooperación con los Países en Desarrollo (SAREC) y utilizando, a modo de red, los recursos técnicos de los institutos de investigación de los países involucrados, una serie de estudios de caso en 12 naciones de ALC. Dichos estudios pretenden documentar las transformaciones operadas en el sector privado agroalimentario de Latinoamérica y el Caribe durante la última década y comienzos de la actual.

Los estudios aquí resumidos y analizados muestran que, dado que el proceso de apertura es un fenómeno reciente, la respuesta del sector privado de la agricultura latinoamericana es un fenómeno en pleno desarrollo. Por ello, los aportes que se hacen en este documento, como síntesis de los resultados de los estudios de caso realizados, son el resultado de una primera reflexión sobre un tema en continua mutación, la cual debe profundizarse.

Con esta publicación, el IICA desea contribuir a la difusión de experiencias que permitan a los países de la Región aprovechar mejor el camino recorrido por otros y poder adaptar e incorporar las transformaciones exitosas operadas en el ámbito de la sociedad civil ligado al complejo agroalimentario de los países estudiados. Sin embargo, la agenda de investigación debería reforzarse con dos temas relacionados y de alta relevancia y que no se puede ignorar, que no sólo requieren estudio, sino una profunda reflexión. Esos temas, hasta hoy



poco atendidos son, en primer lugar, el inherente a la definición del nuevo rol asignado al Estado y la institucionalidad que debe configurarse para cumplir eficientemente ese nuevo rol. El segundo tema se relaciona con el nuevo relacionamiento público-privado y los mecanismos de concertación que hagan efectivo el diálogo y la acción complementaria.

*Carlos Pomareda*  
*Director Programa I*  
*Análisis y Planificación de*  
*la Política Agraria*

## RESUMEN

Este documento pretende presentar evidencia sobre la forma en que las organizaciones del sector privado vinculadas con la agricultura de América Latina y el Caribe (ALC) se han ido ajustando como respuesta a los procesos de cambio estructural y de liberalización comercial. Es importante destacar, al respecto, que las experiencias recogidas difieren mucho de país a país en cuanto a la duración de la implementación de las políticas de apertura y, en los enfoques de los procesos de ajuste estructural, en cuanto al traspaso de funciones del sector público al privado.

El documento se ha organizado en seis secciones. En la introducción se plantean algunas apreciaciones sobre el rol y condiciones en que actuaba la iniciativa privada vinculada a la agricultura durante la vigencia del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones y sobre el papel que se supone debe asumir en la nueva estrategia de desarrollo que propone la supremacía del mercado como mecanismo asignador de recursos.

En la segunda sección se realiza una caracterización del sector privado agroalimentario de ALC; se destaca la heterogeneidad de los agentes económicos que pertenecen a dicho sector, tanto en relación al tamaño, nivel tecnológico y vinculaciones con el mercado, como con respecto al tipo de propiedad de la tierra y la organización de las unidades productivas.

Posteriormente, se destacan formas de organización que desempeñan funciones que se apartan de las tradicionales de la empresa privada agropecuaria, como sucede con las ONGs y los grupos organizados de agentes económicos privados, entre ellos las organizaciones de cúpula sectoriales y de líneas de producción específicas (p. ej. arroceros, productores de ganado, de flores, etc.), que cada vez más asumen funciones tradicionalmente no tipificadas como privadas.

A continuación se analizan los elementos condicionantes de las respuestas del sector privado agroalimentario ante las políticas, ya que éstas tampoco son

uniformes. Dependen de muy diversos factores, entre los cuales pueden citarse: el grado precedente de intervención estatal; la forma cómo se ha implementado el proceso (imposición *vs* concertación); la naturaleza de los productos y los mercados a los cuales está orientada la producción; el hecho de que el proceso se implemente de manera radical (tratamiento de *shock*) o en forma gradual y selectiva, que permita a las actividades afectadas que realicen las acciones pertinentes para adaptarse a las nuevas reglas de competitividad (reconversión productiva). Se concluye que la ubicación de los agentes privados en la cadena de agroindustrialización también condiciona la actitud frente a las reformas.

En las respuestas del sector privado de la agricultura ampliada de ALC (tercera sección), a nivel de las organizaciones de productores se observa una reacción diferente según el tipo de mercado mayoritario a que se dirige la producción. En términos generales, los productores asociados a bienes exportables se muestran de acuerdo con las medidas de política de apertura adoptadas por los gobiernos. En cambio, los productores de bienes importables o dedicados al abastecimiento interno, que ahora ven peligrar su posicionamiento en el mercado, reaccionan en grados que van desde la cautela a la oposición.

Las asociaciones gremiales del sector privado agrícola parecieran concordar en cuanto a la conveniencia de la retirada del Estado de ciertas actividades (p.ej. acciones de regulación del mercado, o políticas que generen sesgos antiagrarios y antiexportadores). Sin embargo, por otro lado pareciera existir un consenso en cuanto a demandar al Estado que siga —o inclusive amplíe— algunas de sus acciones de apoyo a la producción agropecuaria (p.ej. mayor investigación, apoyo a los esfuerzos de comercialización externa, legislación contra el comercio desleal y crédito). En menor grado, existe acuerdo en que se mantengan y desarrollen sistemas de control de calidad, fito y zoonosanitario.

La estabilidad macroeconómica, la demanda de reglas claras y duraderas en el tiempo, políticas de control de inflación, sistemas de información que apoyen las decisiones, el desarrollo de una infraestructura adecuada a la tarea exportadora (redes de frío, terminales portuarias y aeroportuarias, sistemas de comunicación, etc.), el mejoramiento de los sistemas de aduana y la simplificación de los trámites burocráticos, son demandas generalizadas de los empresarios del agro latinoamericano para acompañar el proceso de apertura.

El manejo de la política cambiaria es motivo de preocupación en varios países de la Región, ya que puede modificar espectacularmente en muy corto lapso la posición competitiva de una actividad agrícola.

La retirada del Estado de las funciones de comercialización y fijaciones de precios son normalmente bienvenidas por las unidades empresariales más grandes del área comercial, en tanto son resentidas por los pequeños productores, en especial por las unidades de la economía campesina.

La gradualidad en el proceso es otra de las demandas de ciertos grupos de organizaciones de productores (p.ej. soyeros); proponen mecanismos de protección temporal (bandas de precios) que les permitan ajustarse al proceso. Sin embargo, esta práctica es rechazada por algunos procesadores que utilizan insumos agrícolas (p. ej. aceiteros).

Por último, la liberalización del mercado de tierras, que se considera un factor importante en la modernización sectorial, es propugnada por algunos sectores integrados plenamente a los circuitos mercantiles, pero impugnada por los representantes de la economía campesina y de la agricultura tradicional.

En la cuarta sección se identifican las áreas más relevantes de la reforma institucional en el sector público agropecuario de ALC y se documentan las principales transformaciones observadas en el sector privado, como respuesta sectorial a las reformas identificadas.

Respecto a los **servicios financieros** relacionados con la actividad agropecuaria, se concluye que la liberalización no ha generado ni mayores disponibilidades de crédito, ni una reforma de las instituciones crediticias de fomento al sector. Lo que sí ha producido es un debilitamiento o desaparición de la banca de fomento agropecuario, una contracción en el crédito efectivo para el sector y un encarecimiento del mismo. No obstante, se observa el desarrollo de modalidades de financiamiento extrabancario (*crédito interindustry*) entre agroindustrias y productores, y un cierto estímulo a soluciones a nivel subregional o local mediante especies de microbancos (p.ej. las Cajas de Ahorro y Crédito).

Es tal vez en el área de **comercialización de productos agropecuarios** donde los procesos de ajuste impulsan una mayor liberalización y donde se aprecia una retirada más amplia de la acción estatal y una respuesta más efectiva de la iniciativa privada, que se apresta para asumir los vacíos de actividad que deja el Estado. El desarrollo de las Bolsas Agrícolas y de mercados de futuros, como mecanismo paralelo a las Bolsas de Valores, constituye un ejemplo de las nuevas opciones para mejorar la comercialización agrícola.

En otras áreas, tales como control de plagas, controles de calidad, asistencia técnica, desarrollo de nuevas tecnologías y sistemas de información, no es tan generalizada ni tan rápida la respuesta del sector privado; en algunos países, las gremiales de productores siguen abogando porque se mantenga la participación estatal en esos campos.

El área **asistencia técnica, investigación y transferencia de tecnología** (apoyo tradicionalmente brindado por el Estado a los productores del campo), se ha visto seriamente afectada como resultado de las restricciones financieras que caracterizaron la década de crisis y ajuste, pero se la señala como uno de los campos donde la privatización de los servicios puede tener más éxito. Sin embargo, el avance no ha sido muy significativo, aunque se destacan el aporte de las empresas privadas, en especial los proveedores de insumos, maquinaria

y equipo (aunque sus usuarios se ubican generalmente en los estratos de la gran y mediana empresa), y el desarrollo de nuevas relaciones de cooperación entre los centros universitarios y el sector privado, mediante convenios o contratos de compra de servicios.

En otras áreas como los **sistemas de riego y drenaje**, no se han presentado transformaciones significativas, excepto algunos intentos de trasladar al ámbito privado la administración de los sistemas. Tampoco existe mayor información sobre las transformaciones que se hayan operado en la **tenencia de la tierra**, como resultado de las políticas de ajuste y apertura, aunque hay situaciones extremas en Chile y México, donde se ha producido una liberalización del mercado de la tierra, mientras que en otros países el tema reviste una alta sensibilidad política.

En la quinta sección del documento se analiza el **desarrollo de nuevas instituciones y nuevas funciones**, donde se pueden identificar cuatro formas que asume el sector privado en esa dirección: (i) adaptación de organizaciones existentes; (ii) desarrollo de nuevas organizaciones gremiales; (iii) desarrollo de nuevas empresas dentro del marco gremial existente; (iv) desarrollo de nuevas instituciones de apoyo y empresas especializadas de servicios.

La primera de ellas y la más común consiste en el refuerzo y adaptación de instituciones existentes a las nuevas condiciones y exigencias. La evolución de nuevas agrupaciones gremiales (segunda de las formas mencionadas), aparece con las nuevas producciones que se han desarrollado en el marco de programas de fomento a exportaciones no tradicionales y que vienen a complementar las existentes, usualmente ligadas a los cultivos tradicionales.

El desarrollo de nuevas empresas dentro del marco gremial existente (tercera forma mencionada), está orientada a lograr una mayor articulación de todos los eslabones de la cadena agroindustrial, que van desde la producción hasta el mercado internacional. Por último, la creación de nuevas

organizaciones de apoyo y empresas especializadas de servicios (cuarta forma mencionada), es un fenómeno incipiente, pero muy dinámico; la respuesta de la iniciativa privada a las señales y oportunidades que brinda el mercado ha incidido en el desarrollo de empresas especializadas de servicios de información; de distribución de productos; de investigación; de asistencia técnica; de viveros y venta de material genético; empresas que buscan agregación y unidad de ofertas. En los últimos tiempos han surgido en varios países de la Región las *trading companies*, cuyo objetivo es la comercialización internacional de productos agropecuarios.

Respecto a las **modalidades de inversión extranjera**, en la mayoría de los países analizados no se destacan nuevas modalidades, más allá de los acuerdos de inversión con riesgos compartidos, *joint ventures*, modalidad conocida pero que era poco explotada.

En la sexta y última sección se establecen **algunas consideraciones finales**, en las que se señala que el sector agropecuario y agroindustrial latinoamericano debe pasar por una etapa de adaptación a la operación en un entorno de mercados abiertos, sin el apoyo estatal del cual otrora disfrutó la industria. Se señala que la clave del éxito para una participación eficiente de la agricultura de ALC en el contexto internacional, dentro de un marco de apertura económica, está relacionada con la forma en que puedan ejecutarse acciones estratégicas integradas, que desarrollen tanto las vinculaciones intersectoriales, la capacidad empresarial, la organización y conciencia grupal, como la capacidad para incorporar el cambio tecnológico. Sin embargo, el sector privado del agro se enfrenta al reto de ser más competitivo pero, al mismo tiempo, de internalizar las consideraciones sociales de mayor equidad y la sostenibilidad.

## SUMMARY

---

The purpose of this document is to show how private sector organizations linked to agriculture in Latin America and the Caribbean (LAC) have gradually changed in response to structural change and trade liberalization. It should be mentioned that experiences vary greatly from country to country, in terms of the length of time required to implement trade opening policies, and as regards the approach taken to structural adjustment and the transfer of functions from the public to private sector.

The document is divided into six sections. The introduction provides information on the role of and conditions faced by the private agricultural sector during the time of the import-substitution industrialization model, and on the role the private sector should play in the new development strategy, in which the market determines the allocation of resources.

The second section includes a description of the private agri-food sector of LAC, calling particular attention to the heterogeneity of the economic agents involved, which vary in terms of size of operations, level of technology and market links, as well as land tenure patterns and organization of production units.

Subsequently, reference is made to organizations that play a very different role from that traditionally associated with private agricultural enterprises, such as NGOs and organized groups of private economic agents, including organizations of sectoral leaders and others set up for specific commodities (e.g. rice farmers, livestock ranchers, flower growers). More and more, these groups are assuming functions not traditionally considered to be private.

Next, an analysis is made of the elements that condition the response of the private agri-food sector to these policies, which are also heterogeneous. Such responses are attributable to a number of factors such as the degree of state intervention; how the process has been implemented (imposition vs. agreement); what types of commodities and markets are involved; and whether



or not the policies are implemented suddenly (shock treatment) or gradually and selectively, allowing time for adjustment to the new rules of competition (changing production patterns). The place of private agents in the agroindustrialization chain also affects their approach to reforms.

In order to analyze the responses of the private agricultural sector of LAC, information was gathered from farmer organizations, whose reactions vary, depending on their primary market. In general terms, those who produce goods for export are in agreement with governmental policies aimed at liberalization. On the other hand, the reaction of those who import goods or supply the domestic market, and see their position on the market being threatened, ranges from caution to opposition.

Associations of the private agricultural sector seem to agree on the advisability of the state's withdrawing from certain activities (e.g. regulation of the market or policies that generate anti-agriculture and anti-export biases). Nonetheless, they also seem to agree that the state should continue, or even expand, some of the actions it takes to support agricultural production. Examples include more research, support for marketing overseas, legislation against unfair competition, and credit. To a lesser extent, there is agreement on the need to maintain and develop plant protection and animal health quality control systems.

To support liberalization, agricultural entrepreneurs in Latin America are also calling for macroeconomic stability, clear and unchanging rules, policies to control inflation, information systems to support decision making, the development of export infrastructure (refrigeration networks, terminals at seaports and airports, communications systems, etc.), the streamlining of customs procedures and the elimination of red tape.

Management of exchange rate policies is a matter of great concern in several countries of the region, inasmuch as this is a factor which can vary rapidly and drastically affect the competitiveness of a given agricultural activity.

The state's withdrawal from marketing or price setting is usually welcomed by the larger enterprises involved in trade, but not by small farmers, especially production units in the small-farm economy.

Certain farmer groups want the process to be implemented gradually (e.g. soybean growers), and have proposed the use of temporary protection mechanisms (price-bands), which would give them time to adjust. Nonetheless, this practice is criticized by those who are users of agricultural inputs (e.g. oil processors).

Lastly, the liberalization of the land market, considered to be an important aspect of agricultural modernization, is supported by sectors with commercial interests, but opposed by representatives of small-farm and traditional agriculture.

In the fourth section, an analysis is made of the most important aspects of institutional reform in the public agricultural sector of LAC, and of the principal changes that have taken place in the private sector in response to these reforms.

With regard to financial services related to agriculture, liberalization has neither increased the availability of credit nor led to reform of the credit institutions that support the sector. Instead, it has weakened and/or caused the disappearance of agricultural development banks, tightening credit and increasing its cost. Nevertheless, other non-bank financing arrangements are beginning to appear (inter-industry credit) between agroindustries and producers, as are certain incentives for offering solutions at the subregional and local levels, through micro-banks (savings and loans associations).

It is probably in the area of **marketing** where the adjustment process has promoted the greatest liberalization, where the state has withdrawn the most, and where private initiatives have been most successful in assuming the activities previously carried out by the state. The development of agricultural commodity exchanges and futures markets, as parallel mechanisms to stock exchanges, are new options for improving the marketing of agricultural products.

In other areas, such as pest control, quality control, technical assistance, development of new technology and information systems, the private sector has been slower to respond. In some countries, farmer associations are still advocating continued state participation in these activities.

In the areas of **technical assistance, research and technology transfer**, the support traditionally provided to farmers by the state has been seriously affected by the financial constraints which prevailed during the decade of crisis and adjustment. Nevertheless, this is one area in which privatization could be most successful. Progress, however, has been limited, although there are some noteworthy examples, as in the case of the contributions of private enterprises, especially those that supply inputs, machinery and equipment (even though their customers are usually large- and medium-scale enterprises), and the development of a new type of cooperation between universities and the private sector, through service agreements or contracts.

In other areas, such as **irrigation and drainage systems**, there has been little change except for certain attempts to transfer the management of such systems to the private sector. Only limited information is available regarding changes in **land tenure** as a result of adjustment and liberalization policies. There are some extreme cases, such as those of Mexico and Chile, where the land market has been liberalized, while in other countries the issue is politically sensitive.

The fifth section of the document analyzes the development of new institutions and new functions, and mentions four activities carried out by the private sector: i) adaptation of existing organizations; ii) development of new trade associations; iii) development of new enterprises within the existing trade framework, and iv) development of new support institutions and specialized service enterprises.

The first, and most common, of these approaches consists of strengthening existing institutions and adapting them to new conditions and requirements. New trade associations (the second approach) have developed as a result of the development of new crops in the context of programs designed to promote nontraditional exports, thus complementing existing associations, which are usually linked to traditional crops.

The development of new enterprises within the existing trade framework (the third approach) is intended to improve coordination between the different links in the agroindustrial chain, from production to international sales. Finally, the creation of new support institutions and specialized service enterprises (the fourth approach) is relatively new, but quite dynamic. The response of the private sector to market signals and opportunities has led to the creation of specialized firms that offer services such as information, product distribution, research, technical assistance, and nurseries and the sale of genetic materials; enterprises usually seek to aggregate and standardize supply. In recent years, many countries have seen the appearance of trading companies, which specialize in the international marketing of agricultural commodities.

With regard to new types of foreign investment, in most of the countries studied, none were found, except for the joint venture, which was already known, but rarely used.

The **final comments** at the end of the document point out that the agricultural and agroindustrial sectors of Latin America must undergo a period of transition to open markets, without the state support enjoyed by industry in the past. It is also stated that in order for the agricultural sector of LAC to play an active role on the international scene, within a framework of economic liberalization, it will be necessary to implement comprehensive strategies aimed at developing intersectoral linkages, entrepreneurial capabilities, group organization and unity, and the ability to adopt new technologies. Nevertheless, the private agricultural sector must become more competitive and, at the same time, address the social issues of equity and sustainability.



## INTRODUCCION

América Latina y el Caribe han transitado durante los años ochenta por una década de crisis, estabilización y ajuste; los países de la Región no han escapado a la corriente de apertura, tanto económica como política, que parece dominar el panorama mundial.

El agotamiento de la estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones, agudizado por el problema de la deuda externa, precipitó a las economías latinoamericanas en una profunda crisis económica. Los países se vieron obligados, por convencimiento propio, o por presión de los organismos multilaterales de financiamiento, a realizar un viraje en su estrategia de desarrollo; tuvieron que transitar por una agenda de reformas económicas que incluye programas de estabilización, ajuste y apertura.

La estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones había privilegiado el desarrollo del sector industrial de las economías y a los núcleos urbanos, estableciendo una batería de políticas, instrumentos e instituciones que otorgaban incentivos y protección y que en muchos casos afectaban negativamente a la agricultura regional.

Dichas políticas no sólo generaron sesgos antiagrícolas y antiexportadores, sino que fueron configurando un sector privado dependiente de la acción y el soporte estatal, en muchos casos en una actitud conformista con los niveles de eficiencia y rentabilidad que derivaban de operar en cotos protegidos de la competencia del mercado internacional. Ello condujo a una orientación preferente de las empresas agropecuarias por producir y operar en los mercados domésticos y regionales, produciendo o exportando a terceros mercados sólo aquellos rubros en los cuales existían ventajas comparativas incuestionables (café, banano, azúcar, carne vacuna, trigo, etc.). Esas políticas se reforzaron con otras que perseguían el objetivo de la seguridad alimentaria.

La naturaleza de las políticas asociadas al modelo de industrialización sustitutiva de importaciones reforzó el dualismo estructural de la agricultura latinoamericana, según el cual la modernización sectorial se experimentaba básicamente en las unidades cuya producción se enfrentaba a la competencia en el orden internacional y sólo como excepciones en algunos segmentos de las producciones orientadas hacia el mercado doméstico.

El nuevo paradigma que se impulsa en la Región tiende a privilegiar la operación del mercado como principal asignador de recursos, para lo cual la liberalización de los mercados internos y la apertura externa son los pilares de una estrategia de crecimiento hacia afuera que propone una mayor integración comercial con el resto del mundo. Al mismo tiempo, ese proceso está asociado a otro de naturaleza política que propone una redefinición del papel del Estado en la sociedad, que impulsa acciones conducentes a reducir su intervención en la economía, al tiempo que propone una mayor participación de la iniciativa privada, aún en áreas de acción que tradicionalmente caen en el ámbito de lo público.

Ello significa que los agentes privados en el complejo agroalimentario y agroindustrial regional no sólo deben ajustarse a operar en mercados más abiertos y competidos, sino acostumbrarse a no depender del soporte de la acción estatal tradicional. Para ello, deben transformarse y asumir nuevas funciones que deja un Estado en retirada.

En el sector se identifican múltiples actores (ver Capítulo 2) que en forma individual y organizada conforman el sistema agroalimentario: la agricultura primaria, la agroindustria y las industrias alimentarias, los servicios afines, etc. Los actores en cada uno de esos eslabones de la cadena agroalimentaria reaccionan de diferente forma a las reformas de política, según sus propias características e intereses particulares. La multiplicidad de actores determinó que las respuestas se registraran a nivel de los grupos organizados que representan una cierta homogeneidad de intereses.

Es a nivel del sector privado organizado que se recoge la respuesta encaminada a asumir algunas de las funciones que tradicionalmente desempeñaba el Estado y algunas otras necesarias que, aunque estaban dentro de sus mandatos, el sector público no desarrolló (ver Capítulo 3). Hoy algunas de esas funciones incumplidas o desempeñadas ineficiente o insuficientemente, se tornan indispensables ante el proceso de apertura y la búsqueda de la competitividad de las economías latinoamericanas y del Caribe. Ese Capítulo se complementa con el Anexo 2, que incluye información más detallada por países seleccionados.

Las transformaciones observadas son analizadas también según las áreas de reforma institucional y los instrumentos de privatización o traslado de funciones (Capítulo 4). Las nuevas funciones traspasadas del ámbito público hacia el civil han dado origen a una nueva institucionalidad privada y a nuevas funciones, algunas de ellas de cierto nivel de especialización derivado de los requerimientos de operar en entornos más abiertos y con mayor relevancia del papel del mercado. También han dado origen a mayores



**articulaciones entre las unidades económicas que operan a niveles domésticos con el sector privado internacional.**

**Teniendo en consideración los elementos mencionados, se concluye que el objetivo de este documento es presentar evidencia sobre las repercusiones de los procesos de cambio estructural y de liberalización comercial en las organizaciones del sector privado vinculadas con la agricultura de América Latina y el Caribe (ALC).**

# 2

## EL SECTOR PRIVADO AGROALIMENTARIO DE ALC

### Antecedentes

Este documento procura presentar un cuadro comparativo de las experiencias documentadas mediante la realización de 12 estudios de caso, en un número igual de países de ALC,<sup>1</sup> mediante consultorías contratadas por el IICA, que se realizaron en un corto período de tiempo y se complementan con experiencias de otros países. El período documentado abarca la década de los ochenta y los dos primeros años de los noventa; se enfatizan las transformaciones ocurridas en los tres últimos años del período, es decir entre 1989 y 1991.

Sin embargo, es necesario efectuar algunas apreciaciones sobre el particular y mencionar algunos hechos que dificultan la realización de dicho análisis y limitan la validez de algunas generalizaciones que se efectúan.

En primer término, las experiencias recogidas difieren mucho en cuanto a la duración de la implementación de las políticas de apertura y a los enfoques de los procesos de ajuste estructural, en cuanto al traspaso de funciones del sector público al privado.

Por ejemplo, existen procesos de factura reciente (p.ej. Perú, Colombia, Brasil y Venezuela, a partir de los gobiernos de Fujimori, Gaviria, Collor de Melo y Pérez, respectivamente); al mismo tiempo, procesos de más largo aliento, especialmente en Chile (19 años) y en México, Bolivia y Costa Rica, a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta. Estos, a su vez, coexisten con procesos que se iniciaron con una velocidad y gradualidad moderadas (Jamaica y Ecuador), pero cuyo proceso se ha acelerado recientemente, como en el caso de Argentina, a partir del gobierno de Menem; por último, procesos que parecen arrancar tímidamente, como fue el caso de Guatemala a partir del gobierno de Serrano Elías.

---

<sup>1</sup> Los países analizados fueron: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, Guatemala, Perú, Uruguay y Venezuela.

En segundo término, hay experiencias que parecieran caracterizarse más por un mayor énfasis en políticas de ajuste estructural y menos en políticas de apertura comercial (como pareciera suceder con los programas implementados en Brasil y Argentina); en tanto, hay otras, como en el caso de Uruguay, en que el énfasis pareciera estar centrado más en la apertura comercial y menos en el ajuste estructural.

La dimensión temporal resulta un problema, no sólo a efectos del análisis comparativo (que tiende a brindar una visión estática del proceso), sino por el carácter altamente dinámico de los procesos, que inclusive dejan sin actualidad algunas informaciones que aquí se consignan.<sup>2</sup>

Es necesario destacar que la naturaleza de las reformas, sus alcances, la validez en la aplicación de ciertos instrumentos, así como también la capacidad de reacción de los agentes del sector privado, dependen en buena medida de las características propias de cada país, de sus dotaciones de recursos y de su estructura productiva. Al respecto, se analizaron países de dimensiones tan disímiles como Brasil (8.5 millones de km<sup>2</sup>) y Costa Rica (52 000 km<sup>2</sup>); de ubicación geográfica y participación en esquemas subregionales distantes, tales como el caso de Argentina (MERCOSUR), Guatemala (Mercado Común Centroamericano) y Jamaica (CARICOM). También, de estructuras productivas cuya composición sectorial difiere sensiblemente, lo cual se puede apreciar si se clasifican por su vocación exportadora (a medida que un sector rebasa el 50% de sus exportaciones totales), como se muestra a continuación:

Agrícolas	Manufactureros	Servicios	Mineros	Petroleros
Argentina Colombia Costa Rica Guatemala Uruguay	Brasil	Jamaica	Bolivia Chile Perú	Ecuador Venezuela

## Caracterización del sector privado agroalimentario de ALC

Como punto de partida, se estima pertinente efectuar algunas apreciaciones acerca del concepto "sector privado". Ciertas posiciones atribuyen tal carácter,

---

<sup>2</sup> Recordar que la información para el análisis se recogió a finales de 1991 y que desde entonces siguen implementándose nuevas medidas.

por exclusión, a los agentes económicos que no pertenecen al área pública, en cualesquiera de sus niveles, sin efectuar mayores distinciones entre sus diversos componentes.

Otras parten de señalar, en cambio, algunas distinciones que permitirían apreciar un cierto abanico de alternativas que se mencionan a continuación:

- a) Un aspecto general es la heterogeneidad de los sectores económicos que claramente no pertenecen al sector público y que pueden, en el sentido amplio antes enunciado, incluirse en el "sector privado".
- b) La existencia de un conjunto de grupos económicos cuyos capitales son básicamente de origen local y que, por su posición en el mercado o su comportamiento, constituyen monopolios u oligopolios en alguna o en varias de las ramas en las que incursionan. Ello significa que esos grupos están diversificados y, en muchos casos, tienen una estrecha relación con el Estado, sea como proveedores, como contratistas o asociados en empresas de propiedad estatal o en emprendimientos conjuntos. En esos casos, el límite entre lo privado y lo público se vuelve bastante difuso, aunque, por cierto, es obvia la existencia de propiedad privada del capital y apropiación privada de beneficios.
- c) La presencia de empresas transnacionales (incluida la banca transnacional) que lideran algunas ramas de actividad y cuya orientación depende de estrategias empresariales que se planean a escala mundial. Puede decirse que constituyen el "sector privado de origen extranjero".
- d) El conjunto de empresas grandes, medianas y pequeñas de capital local, que no tienen relación directa con el Estado y que compiten en mercados más concurridos y abiertos. Son la expresión más clara de "sector privado", en este caso de origen "local".
- e) Otras distinciones del sector agropecuario privado se dan en función del tipo de propiedad de la tierra y organización de las unidades productivas. Al respecto pueden distinguirse las unidades campesinas, las cooperativas y las empresas comerciales.
- f) Por último, se encuentran formas de organización que desempeñan funciones que se apartan de las tradicionales de la empresa privada agropecuaria, como son las ONGs y los grupos organizados de agentes económicos privados, entre ellos las organizaciones cúpula sectoriales y de líneas de producción específicas (p.ej. arroceros, productores de ganado,

productores de flores, etc.), que cada vez más asumen funciones tradicionalmente no tipificadas como privadas.

La existencia de sistemas agroalimentarios en un país (concepto de agricultura ampliada) involucra la consideración de diversos agentes económicos que participan en el proceso, más allá de los agricultores primarios, que son la parte original del sistema. Es decir, comprende a numerosas empresas dedicadas no sólo al negocio de la agricultura, la ganadería o la avicultura, sino también a las agroindustrias, las industrias procesadoras de insumos agrícolas (p.ej. industrias de alimentos y bebidas), a los proveedores de insumos (p.ej. industrias de concentrados), maquinaria, equipo y servicios a lo largo de la cadena agroalimentaria que muestran diferentes grados de integración vertical y dan origen a diversas formas de organización gremial para la promoción de sus actividades y la protección de sus intereses particulares.

Una caracterización de las diversas organizaciones que participan en los sistemas agroalimentarios de ALC se puede apreciar en el Cuadro 1. En el sistema se identifican claramente cuatro niveles de organizaciones que persiguen objetivos diferentes, presentan características disímiles y variados grados de vinculación con los elementos del sistema.

El primer nivel está constituido por los productores primarios y los transformadores. Los primeros, cuya función principal se centra alrededor del desarrollo de cultivos y crianzas (agricultura primaria), se pueden clasificar según el tamaño (pequeños, medianos y grandes productores), el desarrollo de la organización de la unidad productiva y de la tecnología empleada, su grado de integración en las cadenas agroalimentarias y su orientación respecto del mercado.

Los segundos comprenden varias categorías de agroindustrias, desde la transformación simple a nivel de finca (agroindustria primaria o casera) que comprende las queserías, secado de semillas, acondicionamiento (selección, limpieza, enfriamiento, empaque), deshidratación y procesamiento de frutas y hortalizas, hasta la agroindustria de procesamiento (industria alimentaria), pasando por la agroindustria básica que presenta dos segmentos bien definidos: a) la transformaciones básicas de la agricultura en productos de consumo humano (ingenios de azúcar, desmotadoras de algodón, beneficios de café, mataderos, molinos de trigo y arroz y procesadores de soya); b) la producción de insumos para la agricultura primaria (alimentos balanceados y concentrados).

El segundo nivel lo constituyen las organizaciones de productores, dentro de las cuales se pueden diferenciar las cooperativas, las asociaciones por zonas

(p.ej. valles) o subregiones específicas y los gremios de productores, que no necesariamente se limitan a una región determinada. El tercer nivel lo constituyen, dentro de una concepción piramidal, las organizaciones cúpula, integradas por asociaciones de organizaciones de menor jerarquía. Dentro de estas últimas se encuentran las confederaciones (p.ej. la Confederación de Asociaciones de Agricultores del Estado de Sinaloa, México); las federaciones (p.ej. la Federación de Cooperativas de Costa Rica, FEDECOOP) y las uniones como la Unión de Pequeños Agricultores (UPANACIONAL) de ese mismo país.

En el cuarto nivel se encuentran las denominadas organizaciones que actúan en la periferia del sistema agroalimentario, que son empresas y organizaciones que ofrecen servicios a quienes se dedican a la agricultura o a quienes viven en el medio rural. Dentro de éstas se encuentran las organizaciones comunales, las organizaciones no gubernamentales (ONGs), las empresas proveedoras de servicios, los centros de investigación y capacitación (universidades, escuelas técnicas) y las empresas de consultoría.

Una importante diferenciación en relación a la caracterización de los agentes privados participantes en el sistema agroalimentario es la distinción entre la pertenencia al mencionado sistema y la pertenencia al espacio rural. Sobre el particular se tienen que tomar en cuenta dos observaciones que se pueden visualizar en la Fig. 1.

La primera observación es que si bien hay una cierta simbiosis entre la agricultura primaria y el medio rural, ya que todas las actividades desarrolladas por los productores primarios se realizan en dicho medio, espacio rural no es sólo agricultura. En efecto, no sólo hay otras actividades —tanto de la sociedad civil como del Estado— que tienen lugar en el espacio rural, sino que la evidencia histórica demuestra que conforme se avanza en el proceso de desarrollo de un país son cada vez relativamente menores las actividades típicamente agrícolas en el espacio rural.

El caso más ilustrativo en tal sentido es, tal vez, el de las organizaciones de desarrollo comunal, que son actores de la sociedad civil que normalmente se constituyen con la finalidad de resolver problemas específicos que afectan el nivel de bienestar de la comunidad (por ejemplo, construcción de acueductos y arreglo de caminos), que no necesariamente se realizan en función de la agricultura pero que, evidentemente, tienen un efecto significativo sobre las posibilidades de producción y su posterior comercialización.

La segunda observación es que de las actividades totales desarrolladas por algunos actores importantes del sistema agroalimentario, sólo una fracción —en

**Cuadro 1. Caracterización de las organizaciones privadas vinculadas al sector agropecuario en ALC.**

Nivel	Tipo de organización	Características generales
Primer nivel <i>PRODUCCION PRIMARIA</i>	Pequeños productores y economías campesinas	Objetivo básico: producción para subsistencia. Estrategias de supervivencia: no están constituidos formalmente; algunos organizados en comunidades; poca opción de decisión sobre uso alternativos de la tierra; poca interrelación con sector servicios; no disponen de servicios gerenciales; tecnologías rudimentarias; producción para autoconsumo o mercados limitados; sin diferenciación de productos
	Medianos productores	Objetivos: autoabastecimiento y producción comercial. Tendencia a la especialización; limitada opción sobre uso de factor tierra; poca interrelación entre sector servicios e integración vertical; a veces constituida formalmente; sin sistemas gerenciales; algún grado de incorporación de innovación tecnológica; no usan marcas registradas; producción básicamente para mercados regionales o nacionales.
	Grandes productores	Objetivo: producción comercial; mayor integración vertical; usan sistemas gerenciales; constituidas formalmente; mayor interrelación con sector servicios; usos tecnológicos modernos; algún uso de marcas registradas; vinculaciones con grupos de poder o transnacionales; producción para el mercado local y la exportación.
<i>TRANSFORMACION</i>	Agroindustria primaria	Producción (casera) realizada en finca con procesos tecnológicos rudimentarios y sin organización formal. A veces usan marcas.

**Cuadro 1. (Continuación)**

Nivel	Tipo de organización	Características generales
<b>Segundo nivel ORGANIZACION DE PRODUCTORES</b>	Agroindustria básica	Transformaciones básicas (molinos, desmotadoras, beneficios, etc) y producción de alimentos balanceados y concentrados; formalmente constituidas; disponen de sistemas gerenciales; con marca registradas y diferenciación de productos; producción para mercado local.
	Agroindustria de procesamiento	Procesamiento de uno o varios insumos agropecuarios; formalmente constituidas; disponen de sistemas gerenciales; marcas registradas y diferenciación de productos; mayor vinculación a transnacionales; requieren capital de trabajo y recursos humanos calificados en abundancia; producción para el mercado local y la exportación.
	Cooperativas	Interés básico en aprovechar economías de escala para comercialización, procesamiento, acceso a servicios y poder de negociación.
	Asociaciones	Limitado a zonas específicas (valles, subregiones). Agrupados por intereses comunes tales como manejo de recursos (p.ej. agua); vigilancia, seguridad; mejorar acceso a tecnologías y comercialización
	Gremios	Agrupación por intereses tales como aspectos tecnológicos, de comercialización, acceso a servicios y para aumentar poder de negociación. Cobertura regional y nacional.



**Cuadro 1. (Continuación)**

Nivel	Tipo de organización	Características generales
<b>Tercer nivel</b> <b>ORGANIZACIONES</b> <b>DE CUPULA</b>	Confederaciones Uniones Federaciones Org. comunales	<p>Centros de investigación, de formación de recursos humanos y grupos consultores</p> <p>Agrupaciones por intereses comunes para tener mayor poder de negociación, "lobby" y defensa de sus intereses ante políticas estatales.</p>
<b>Cuarto nivel</b> <b>ORGANIZACIONES</b> <b>EN LA PERIFERIA</b>	ONGs	<p><b>Objetivos:</b> mejorar capacidades y resolver problemas específicos de las comunidades en el área rural (especialmente de infraestructura básica y de servicios sociales) y fortalecer la organización grupal. Brindan servicios que generalmente no se cobran o no se internalizan en los costos. La infraestructura mejora el nivel de vida y las posibilidades de producción.</p> <p>Actúan generalmente como intermediarias entre las fuentes de recursos y los productores y las organizaciones comunales, con el objetivo de mejorar capacidades individuales, resolver problemas específicos y fortalecer la organización grupal. Brindan servicios que generalmente no se cobran o no se internalizan en los costos.</p>
	Empresas proveedoras de servicios	<p><b>Objetivos:</b> suministrar insumos o servicios de asistencia técnica, algunos de alta especialización, por los cuales se cobra y se internaliza en los costos.</p> <p><b>Objetivos:</b> capacitación, asistencia técnica, generación y transferencia de tecnología y brindar servicios especializados.</p>

Fuente: elaborado por el autor.

Tercer Nivel

Organizaciones  
Cúpula  
(Confederaciones, uniones)

Segundo Nivel

ORGANIZACIONES PRODUCTORAS  
(Asociaciones, Gremios, Cooperativas)

Primer Nivel

Productores  
Primarios  
(Pequeños, medianos  
y grandes)

Productores  
de  
insumos, alm.  
balanceados

Transformación  
(Agroindustrial)

Comerciali-  
zadoras

Mercado  
Interno  
y  
Exportación

Cuarto Nivel

ONG's

Organizaciones  
Desarrollo  
Comunal

Universidades  
Centros de inv.  
y capacitación  
Consultores

Espacio Rural

Fuente: Elaborado por el autor.

Fig 1. Caracterización de las organizaciones privadas en la agricultura.

algunos casos significativamente pequeña— se realiza en el medio rural. Por ejemplo, sólo una parte de las actividades en investigación y capacitación de los centros universitarios, en la transformación de los insumos agropecuarios y en la comercialización de los productos del campo se realiza en el espacio rural. Inclusive, no todas las actividades de actores como las ONGs, que están creciendo en importancia, se realizan en el ámbito rural (ver Fig. 1).

Las ONGs, por ejemplo, en el ambiente rural tienen que ver tanto con lo "agrario" (nivel y calidad de vida de la población que vive en la zona rural) como también con lo "agrícola" (lo vinculado con la producción agropecuaria).

Otra importante acotación, como tendencia general observada, es que el mundo de los negocios evoluciona hacia la creación de organizaciones empresariales, en las cuales se va diluyendo la diferenciación por sector o por nacionalidad.

La diferenciación sectorial se diluye con la integración horizontal de las organizaciones empresariales que es, en efecto, un fenómeno cada vez más frecuente donde las diferentes empresas se ubican en dos o más de los sectores, según la división tradicional. Así, conglomerados de la industria y los servicios invierten en actividades agrícolas sin mayor vinculación con el ramo de actividades originales del grupo. También se observan cadenas de supermercados que invierten en producciones hortifrutícolas, o empresas agrícolas que se diversifican hacia actividades turísticas. Sobre el particular, y como ejemplo, se puede mencionar que algunas de las empresas más exitosas de la fruticultura chilena se originaron en inversiones de agentes económicos típicamente urbanos (industrias, comercios, profesionales, etc.), que consideraron en su oportunidad que la producción y exportación de frutas representaba un negocio rentable.

La desnacionalización de las organizaciones empresariales no es un fenómeno nuevo y ha sido la tendencia observada en las últimas décadas por las transnacionales alimentarias y reforzada por los procesos de globalización de la economía mundial. Sin embargo, en ALC sí es un fenómeno de más reciente data, que se ha acelerado con las inversiones de grupos importantes en países vinculados por acuerdos de integración (por ejemplo en el MERCOSUR) de creación de zonas de libre comercio (por ejemplo, inversiones mexicanas en países de Centroamérica), o simplemente en países vecinos, como es el caso de las crecientes inversiones chilenas en Argentina y Perú.

# 3

## RESPUESTAS DE LAS ORGANIZACIONES DEL SECTOR PRIVADO

### Naturaleza de las reformas económicas

Mucho se ha escrito sobre el origen de las reformas económicas implementadas en los países de ALC durante la década de los ochenta, conducentes a imprimir un viraje sustancial en su estrategia de desarrollo, como respuesta al agotamiento del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones y para hacer frente a la crisis de la deuda externa.<sup>3</sup>

Por tal razón, no se pretende en este documento analizar en profundidad los orígenes de dichas reformas, ni la naturaleza de las mismas. Sólo interesa establecer un marco conceptual que permita identificar con mayor precisión las áreas en las cuales se han modificado políticas, instrumentos e instituciones, para determinar así las respuestas del sector privado.

Es importante destacar al respecto que, la estrategia de crecimiento "hacia adentro" que caracterizó a ALC durante la década de los años cincuenta, sesenta y setenta, permitió a la Región registrar altas y sostenidas tasas de crecimiento anual de sus economías, en un contexto de relativa estabilidad macroeconómica. Desafortunadamente, el modelo seguido no permitió construir una capacidad de pagos externos adecuada y la Región se endeudó en el exterior más allá de sus capacidades, a tasas de interés variables. Al sobrevenir la crisis de la deuda, los países de la Región se vieron compelidos, por propio convencimiento y/o por imposición de las fuentes multilaterales de financiamiento, a replantearse el modelo, a implementar severos programas de estabilización e introducir las reformas a sus economías y a sus instituciones, con la finalidad de retomar el sendero del crecimiento y generar mayor capacidad de pago para hacer frente a sus deudas externas.

Con diferentes intensidades, velocidades y agendas, en función de sus propias realidades, especificidades de la historia, idiosincrasias nacionales y subregionales, los países de ALC se han visto en la necesidad de transitar por

---

<sup>3</sup> Chile, que inició la reversión de su modelo a partir de 1973, es la excepción.

la misma senda. Dicha senda transcurre por tres etapas de reformas en las políticas con los objetivos de impulsar un modelo de promoción de exportaciones y de aumento en la eficiencia económica, donde primero se buscó estabilizar las economías<sup>4</sup> y, posteriormente, liberalizar los mercados domésticos y abrirse hacia terceros mercados (ver Fig. 2).

Las reformas económicas han tenido su contrapartida en el campo político, en la reforma del Estado que ha afectado, no sólo a la institucionalidad agropecuaria, sino también a las instituciones con influencia sobre el quehacer del complejo agroalimentario, ya sea porque desaparecen instituciones, se eliminan regulaciones, se suprimen o reforman funciones, o porque se reestructura la burocracia, etc. (ver nuevamente la Fig. 2).

Una descripción más detallada de las reformas, los instrumentos utilizados, los objetivos perseguidos y las acciones más frecuentes encontradas en los casos analizados, se puede apreciar en el Anexo 1 de este documento. Del análisis de la información allí incluida se pueden intuir los importantes efectos que las medidas tienen sobre la iniciativa privada en términos de mayores potencialidades para su expansión.

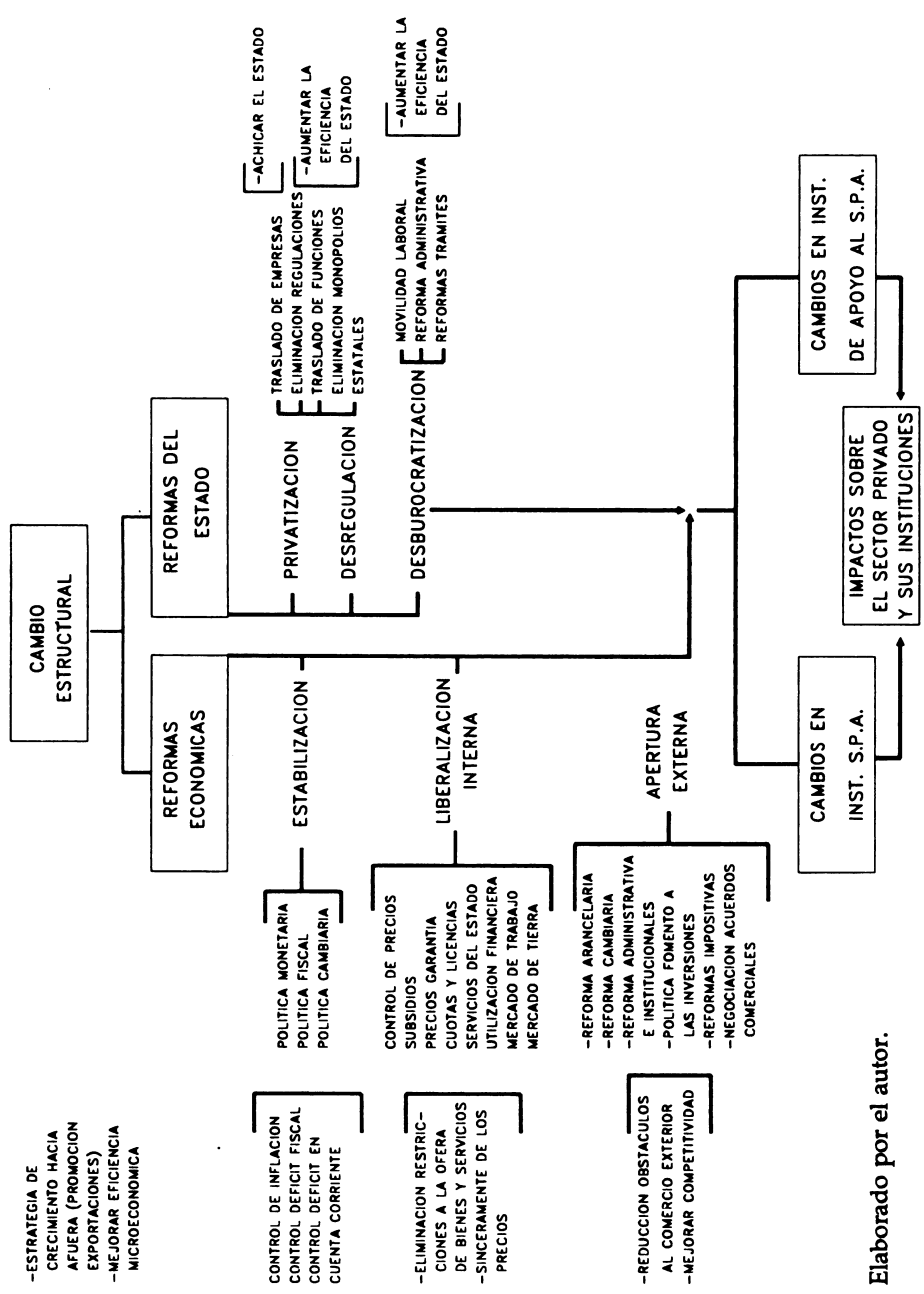
Asimismo, se pueden establecer los requerimientos de organización y desarrollo institucional que se derivan de la necesidad de contar con un mejor marco superestructural, para que el sector agropecuario latinoamericano pueda hacer frente al reto de operar en mercados más abiertos y competitivos.

## **Condicionantes de las respuestas del sector privado ante las políticas de ajuste y apertura**

Más allá de las imperfecciones que puedan atribuirse a la caracterización del sector privado que se realizó en el punto anterior, es indudable la existencia de un conjunto de agentes económicos muy complejo, con intereses también variados y muchas veces contrapuestos. En otras palabras, el sentido de estos comentarios es alertar sobre la diversidad de las posiciones que pueden sostener los distintos agentes privados frente a macroprocesos como los que están en marcha actualmente en ALC.

---

<sup>4</sup> En algunos países las etapas se confunden en el tiempo; las políticas de estabilización se mezclan con políticas de ajuste estructural. Al respecto, el Banco Mundial señala que es posible aplazar o posponer la reforma estructural en la etapa de estabilización, pero rara vez ocurre lo contrario. Resulta difícil también que la estabilización se mantenga sin efectuar reformas estructurales (Banco Mundial 1991).



Fuente: Elaborado por el autor.

Fig 2. Marco conceptual de las reformas económicas e institucionales de ALC.

Por razones obvias de espacio, sólo aparecerán en este trabajo diferenciaciones de ese nivel en el caso de esos sectores ligados a la actividad agropecuaria. En tal sentido, los productores, en su mayoría, se ubican en el grupo definido en el inciso d); los exportadores y algunos grandes productores se corresponden más con los agentes definidos en los incisos b) y c), aunque algunos también pertenecen al d).

Una segunda apreciación previa se refiere a qué fenómeno se está relacionando el presente análisis. En este caso también surgen diferencias, de otro orden, según que se enfrente la apertura de la economía, la reforma del Estado, la participación en procesos de apertura preferencial en el marco de procesos de integración o la Iniciativa para las Américas.

A efectos del análisis se siguió una metodología que consistió en la revisión de pronunciamientos públicos y referencias en los medios de prensa, así como también el análisis de los documentos sectoriales e institucionales, complementado en la mayoría de los casos por entrevistas a informantes calificados del sector.

Las reacciones de la iniciativa privada del sector agroalimentario de ALC tampoco son uniformes; dependen de diversos factores, entre los cuales pueden citarse: el grado precedente de intervención estatal; la forma cómo se ha implementado el proceso; los esquemas de concertación existentes o que se hubiesen desarrollado; la naturaleza de los productos y los mercados a los cuales está orientada la producción, etc.

El grado de intervención estatal precedente en los mercados condiciona, por un lado, la magnitud de la tarea de liberalización y de desmantelamiento de instituciones del área pública, y la necesidad de transformaciones y asunción de nuevas funciones por parte del sector privado. En algunos de los países analizados existía un alto grado de intervención estatal (por ejemplo, Costa Rica y Chile antes del gobierno militar) o, en el caso de Jamaica, el gobierno ejercía un estricto control sobre la agricultura.<sup>5</sup> Otros países, como Colombia y Guatemala, se caracterizaron por aparatos estatales relativamente reducidos (ver Recuadro 1).

La forma en que se ha implementado el proceso también determina la manera como reacciona el sector privado. Por ejemplo, si el proceso es impuesto (inconsultamente) por el Estado, genera reacciones de oposición en

---

<sup>5</sup> Durante los años ochenta, en Jamaica el Estado era propietario de una tercera parte de la tierra, poseía 20 empresas agrícolas y agroindustriales, controlaba las organizaciones de comercialización externa y las financieras.

### Recuadro 1. Grado de participación del Estado en la economía: involución de una tendencia.

La importancia del sector público en las economías de América Latina y el Caribe varía significativamente entre países.

Durante las décadas previas a los ochenta, los sectores públicos latinoamericanos incrementaron su grado de participación. Sin embargo, a partir de los ochenta la tendencia observada fue, en general, hacia una menor participación del Estado, en especial a partir de mediados de dicha década, como se puede apreciar tomando como indicador la participación del gasto público total en el producto interno bruto de los países seleccionados.

#### INDICADOR DE LA PARTICIPACION DEL GASTO TOTAL DEL SECTOR PUBLICO EN LAS ECONOMIAS DE ALC; años 1972, 1980, 1985 y 1990 (% de participación respecto al PIB)

Países	1972	1980	1985	1990
ARGENTINA	19.6	29.9	26.9	21.2
BOLIVIA	nd	32.6	23.7	21.3
BRASIL	17.4	nd	26.1	30.6
COLOMBIA	13.1	15.5	13.5	17.3
COSTA RICA	18.9	20.6	22.0	26.9
CHILE	43.2	36.2	29.6	21.8
ECUADOR	13.4	19.8	19.8	19.0
GUATEMALA	9.9	10.5	8.6	9.5
JAMAICA	15.7	30.3	26.0	25.0
PERU	16.1	17.1	17.4	12.6
URUGUAY	25.0	nd	22.8	24.2
VENEZUELA	18.1	nd	21.2	20.8

Fuentes: IICA (SIAPA); BID; BM.



algunos sectores directamente afectados. En cambio, si se desarrollan esquemas de concertación, donde se discuten previamente las medidas, se tendrá mayor garantía de aceptación y de apoyo.

Una política que se establece sin demasiada consulta con la sociedad civil tiene la ventaja de ser expedita pero, obviamente, origina un costo para todos aquellos que se ven negativamente afectados, lo cual puede ser grave si se trata de una mayoría significativa. Por otro lado, las decisiones que se toman por unanimidad, si bien tienen la virtud de mejorar por lo menos a alguien, sin perjudicar a nadie, tienen altos costos de transacción y fomentan un comportamiento oportunista, pues cada miembro tiene poder de veto sobre las decisiones. Por su parte, las políticas que se determinan por consenso o mediante concertación y que implican reducciones de bienes para algunos, hacen que la toma de decisiones se vuelva engorrosa y, algunas veces, ineficiente.

Si el proceso se implementa de manera radical (tratamiento de *shock*), se alega que genera mayor fricción con el sector privado afectado, pero se minimizan las posibilidades de influencia sobre el proceso (*lobby*) y se garantiza que se alcanzan más rápidamente los objetivos perseguidos.

Frente a esa posición se plantea la alternativa de que el proceso debería ser gradual y selectivo, a efectos de permitir a las diferentes actividades afectadas que realicen las acciones pertinentes para adaptarse a las nuevas reglas de competitividad (reconversión productiva), aunque ello implique tiempos mayores para lograr los objetivos de las reformas macroeconómicas.

Los esquemas de concertación pueden, a su vez, funcionar eficientemente en algunas etapas preliminares del proceso; sin embargo, a medida que se afectan seriamente intereses de algunas actividades del sector privado, la reacción —y el alejamiento de la concertación— no se hace esperar. Tal es el caso de Costa Rica, en donde en las primeras etapas del proceso de reducción arancelaria y de negociación de la adhesión al GATT las posiciones nacionales surgían del consenso de una comisión mixta sector público-sector privado. Con esas primeras reducciones arancelarias fundamentalmente se estaban afectando los niveles tarifarios redundantes (agua de las tarifas), pero cuando se pretendió avanzar en sucesivas etapas de desgravación, algunas ramas de la industria sintieron afectada su posición competitiva y sus posiciones se tornaron antagónicas con respecto a las políticas gubernamentales.

La reacción del sector privado también depende de la naturaleza de los productos y del mercado al cual va dirigida esa producción. En efecto, algunas de las políticas de ajuste (tales como la corrección de los tipos de

cambio a sus niveles reales) contribuyeron a reducir los sesgos antiagrarios y antiexportadores, favoreciendo a la agricultura de exportación; al mismo tiempo, se encarecieron los insumos para la producción de los alimentos destinados al abastecimiento del mercado interno. Ello hace que los grupos privados ligados a la agroexportación generalmente apoyen los procesos de liberalización comercial, aunque los productores de bienes no exportables ven amenazadas sus posiciones de mercado.

A título de ejemplo y como muestra de la heterogeneidad de las estructuras agrícolas latinoamericanas, a principios de los ochenta las exportaciones agrícolas primarias<sup>6</sup> en países como Bolivia, Brasil, México y Perú no superaban el 5% del valor de las exportaciones totales; en países como Argentina y Chile representaban cerca del 10% y en países como Costa Rica cerca del 50% de las exportaciones totales.

Asimismo, la ubicación de los agentes privados en la cadena de agroindustrialización puede condicionar el tipo de respuesta. Así, pueden encontrarse diferentes reacciones, según que se trate de productores de productos en forma primaria o que se trate de procesadores de esos productos, o de comercializadores o suministradores de insumos.

Por último, el tipo de apertura ensayada también es determinante del tipo de reacción de la iniciativa privada. Para algunos países de ALC, por ejemplo para Brasil, Uruguay y Argentina, el mercado regional es determinante en tanto sus productos compiten en el mercado internacional desventajosamente con producciones protegidas de los países más desarrollados. Por ello, prefieren una apertura en términos preferenciales como en el esquema del MERCOSUR, a una apertura de tipo generalizada y unilateral como la ensayada por Chile y Bolivia.

La situación varía de manera sustancial para países como los de Centroamérica, en los cuales la producción exportable de origen agrícola no compite, salvo excepciones, con producciones protegidas de los países desarrollados y donde interesa la apertura a dichos mercados. Por ello favorecen sólo una apertura preferencial, en tanto les sirva como plataforma para una mejor incursión en los mercados internacionales.

Los países del Caribe insular con relaciones comerciales importantes con sus anteriores metrópolis han privilegiado la operación bajo esquemas de apertura preferencial sin reciprocidad por parte de la CEE y presionan políticamente

---

<sup>6</sup> Considerando sólo exportaciones directas y sin ningún grado de procesamiento agroindustrial.

para su prevalencia. Sin embargo, es creciente el flujo comercial de los países caribeños con Estados Unidos y Canadá; en tanto, por diversas razones, es casi inexistente con el resto de América Latina y escaso entre las propias islas. Ello ha influido en el hecho de que algunos países se sientan más inclinados por abrirse comercialmente hacia socios extrarregionales que por avanzar en su proceso de integración en el marco del CARICOM.

## **Respuestas de las organizaciones del sector privado de la agricultura de ALC a los planteos del Gobierno**

Los resultados, según lo que se ha visto, se plantean de acuerdo con las reacciones de las organizaciones representativas de productores.<sup>7</sup> En dichas organizaciones se observa una reacción diferente según el tipo de mercado mayoritario a que se dirige la producción, esto es, comercio interno y comercio exterior. En términos generales, los productores asociados a bienes exportables se muestran de acuerdo con las medidas de política de apertura adoptadas por los gobiernos.

En cambio, los productores de importables o de bienes tradicionalmente dedicados al abastecimiento interno, que ahora ven peligrar su posesionamiento del mercado, reaccionan en grados que van desde la cautela a la oposición.

Como ilustración de lo anterior, puede mencionarse que en Brasil la industria agroalimentaria, que es más moderna y tiene mayores economías de escala que en los demás países del MERCOSUR, no demuestra tanto temor en cuanto a la integración. En cambio, las mayores críticas y resistencias a la apertura en dicho esquema integracionista parten de los propios productores agropecuarios, en especial de los estados sureños, ya que se considera que la Argentina y Uruguay tienen ventajas comparativas naturales e incontestables en algunos productos agropecuarios. También algunos grupos brasileños estiman que tendrán sus márgenes amenazados y que el país podría perder en lácteos, trigo, algunas frutas temperadas, vitivinicultura, ajo, lana, arroz, cebolla, e incluso en soya, maíz y carne bovina.

En la misma línea de ilustración sobre posiciones encontradas de organizaciones gremiales frente a la apertura en función de sus propias características, producciones asociadas o posición en la cadena agroindustrial,

---

<sup>7</sup> En el Anexo 2 se incluye un mayor detalle de las reacciones según países, agrupados por zona de integración.

se cuenta el caso del Perú, en materia arancelaria; en ese país, la Sociedad Nacional de Industrias y la Organización Nacional Agraria (ONA),<sup>8</sup> abogaban por una política diferenciada de aranceles, con una tasa más elevada para los productos foráneos que compiten con los domésticos, en tanto la Sociedad Nacional de Exportadores solicitaba un plano del 15%.

Por otra parte, sin tener en cuenta el destino del mercado donde dirigen su producción, las gremiales del sector privado agropecuario parecieran concordar en cuanto a la retirada del Estado de ciertas actividades, por ejemplo de acciones intervencionistas o regulatorias del mercado, o la adopción de políticas conducentes a la reducción de los sesgos antiagrarios.

Como se recordará, históricamente la intervención del Estado en los mercados de productos agropecuarios tenía un carácter que afectaba negativamente al agro, ya que su objetivo era garantizar precios bajos al consumo o a la industria nacional, lo que implicaba que esas políticas significaban una transferencia de recursos hacia otros sectores. En la medida en que la liberalización de mercados significa disminuir el sesgo antiagrario, en general el sector ha apoyado el referido proceso.

Sin embargo, por otro lado, pareciera existir consenso en cuanto a demandar del Estado que siga —o inclusive amplíe— algunas de sus acciones de apoyo a la producción agropecuaria. En ese tenor se sitúan las demandas por mayor investigación, por apoyo a los esfuerzos de comercialización externa, por legislación contra el comercio desleal (*dumping*) y por crédito. En menor grado, porque se mantengan y desarrollen sistemas de control de calidad, fito y zoonosanitario. Un caso extremo lo presenta la Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite de Colombia (FEDEPALMA); dicho organismo plantea que, si se quiere que los recursos del sector se dirijan a lograr su adaptación a las condiciones de apertura, el Gobierno debería asumir un papel más activo en el pago de algunos rubros que normalmente deben cubrir los palmicultores, tales como servicios de salud, vivienda y obras de infraestructura básica.

La existencia de sistemas de información que apoyen las decisiones, el desarrollo de una infraestructura adecuada a la tarea exportadora (redes de frío, terminales portuarias y aeroportuarias, sistemas de comunicación, etc.), el mejoramiento de los sistemas de aduana y la simplificación de los trámites

---

<sup>8</sup> Organismo gremial empresarial que congrega aproximadamente al 70% de los gremios de productores, a la Junta Nacional de Distritos de Riego y al Comité Nacional de Asociaciones de Agricultores.

burocráticos, son demandas generalizadas de los empresarios del agro latinoamericano para acompañar el proceso de apertura.

También la estabilidad macroeconómica, la demanda de reglas claras y duraderas en el tiempo y políticas de control de la inflación, son condiciones que se consideran necesarias para un mejor accionar de la iniciativa privada en el área comercial. Por ejemplo, la estabilidad de precios en Bolivia es considerada prácticamente como un bien público imprescindible para el reinicio del crecimiento sectorial; en Perú, los empresarios se quejan de que las normas referentes a las sobretasas de alimentos importados fueron cambiadas cuatro veces en un lapso de seis meses, y en Brasil se reclama estabilidad en el contexto macroeconómico.

El manejo de la política cambiaria es motivo de preocupación del sector privado en varios países de la Región, ya que puede modificar espectacularmente, en muy corto lapso, la posición competitiva de una actividad agrícola. Por ejemplo, la sobrevalorización del cruzeiro en el segundo semestre de 1990 provocó una entrada masiva de productos alimentarios argentinos al Brasil y, hacia finales de aquel año, la depreciación de la moneda brasileña invirtió las competitividades.

La armonización de políticas (arancelarias, paraarancelarias, tributarias, cambiarias, de crédito, legislaciones inherentes al comercio exterior y las denominadas ayudas internas a la producción) se consideran claves en los procesos de apertura preferencial en el marco de acuerdos de integración. Por ejemplo, mientras en la Argentina el proceso de apertura es acompañado con la retirada del Estado en materia de políticas activas para el sector agropecuario —abandono de regulaciones, atribuyendo al mercado la orientación de las actividades e inversiones y transfiriendo a los productores la total responsabilidad de asumir los riesgos de producción y de mercado— en el Brasil continúan aplicándose políticas de protección con fondos estatales-garantías de precios mínimos, créditos especiales con intereses reducidos, refinanciamiento de deudas, compras garantizadas, etc.

En relación con ese tipo de apertura preferencial (acuerdos de integración), en el MERCOSUR se observa una activa participación de las entidades gremiales en equipos de trabajo y en las actividades que se desarrollan en el marco del CONASUR. En el Pacto Andino, a excepción de los arroceros, la participación del sector privado reviste menor intensidad, aunque representantes del sector han sido invitados como observadores a las reuniones ministeriales y eventos auspiciados por la JUNAC, el IICA, ALIDE e instituciones a nivel nacional.

En el Mercado Común Centroamericano, la actitud pasó de expectante a una vigorosa participación que se ha efectuado por medio de planteamientos de un organismo cúpula denominado Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá (FEDEPRICAP) a las reuniones ministeriales, por medio del desarrollo de proyectos conducentes a promover una mayor competitividad regional y con la participación en la integración de un organismo de coordinación y consulta en el marco del nuevo esquema de integración: el Comité de Coordinación Intersectorial (CACI) del Sistema de Integración Centroamericana (SICA).

Los avances en los procesos de privatización y reforma del Estado también tienen antigüedades diferentes y se realizan con distintas intensidades y velocidades. Ello motiva que las reacciones frente a ellos de las organizaciones privadas sean disímiles. En Argentina, por ejemplo, más allá de las posiciones públicas, los distintos sectores observan con precaución y expectativa, en unos casos, y con cierto temor e incertidumbre en otros, el desarrollo de los acontecimientos. Ello es así porque todavía el proceso de estabilización no se ha consolidado definitivamente, los beneficiarios de las privatizaciones y la reestructuración del Estado no son perceptibles y, si ello se concretara, aún habrá que aguardar muchos meses o años; los aspectos coyunturales de la política económica, así como la situación de los mercados externos, pueden tener repercusiones más inmediatas e impactantes que las referidas cuestiones estructurales.

La retirada del Estado de las funciones de comercialización y la eliminación de las intervenciones en fijación de precios, son normalmente bienvenidas por las unidades empresariales más grandes del área comercial, al tiempo que son resentidas por los pequeños productores, en especial por las unidades de la economía campesina. Por ello, en medio de la corriente liberalizadora la Confederación de Campesinos del Perú (CCP) reclama la intervención estatal en la asignación de los precios y en la comercialización, así como también el apoyo crediticio para iniciar la campaña agrícola 90/91; la Cámara Agropecuaria de Oriente de Bolivia (CAO), por su parte, sostiene que existen problemas con la eliminación de las tasas de interés diferenciales y la consiguiente desaparición del crédito de fomento, ya que esas medidas desfavorecen principalmente a pequeños productores.

La gradualidad en el proceso es otra de las demandas de ciertos grupos de organizaciones de productores. En efecto, el gremio de los cerealistas de Colombia (FENALCE) sostiene que la apertura debe hacerse de forma gradual y plantea que a los productores debe dárseles un tiempo prudencial para que puedan acomodarse a la libre competencia, en especial mientras los países desarrollados mantengan los subsidios a las exportaciones.

Uno de los mecanismos que se promueven para generar una cierta protección temporal que les permita ajustarse al proceso, al tiempo que permite suavizar las variaciones de los precios en el mercado internacional, es el de las bandas de precios. Esa fue la posición de la Sociedad Nacional de Agricultura de Chile (SNA), de los productores de leche y arroceros colombianos, de los productores de palma y soya en Ecuador, y la que tienen en estudio los productores de granos básicos en Centroamérica.

Sin embargo, en Bolivia se rechazan las bandas de precios por considerarlas un retroceso en el proceso de liberalización del comercio, y en Ecuador los productores de aceites y grasas lo consideran un mecanismo obsoleto.

Por último, la liberalización del mercado de tierras, que se considera un factor importante en la modernización sectorial pues sirve como base a la organización empresarial de la agricultura, es propugnada por algunos sectores integrados plenamente a los circuitos mercantiles, pero impugnada por los representantes de la economía campesina y de la agricultura tradicional.

En Chile se liberalizó el mercado de tierras durante el gobierno militar, y eso sucedió también recientemente en México, sin que mediaran reacciones significativas. Por el contrario, en países como Perú y Bolivia la oposición de los grupos campesinos y de pequeños productores ha sido fuerte. Por ejemplo, en el Perú, la Confederación de Campesinos (CCP) se manifestó en contra de la liberalización del mercado de tierras e incluso denunció algunos intentos de volver a imponer el libre comercio de tierras. Asimismo, pidió la derogatoria del decreto D.S 026-90-vc, el cual promueve la hipoteca de tierras en favor de los oligopolios; la CCP señaló que eso puede significar el retorno a la concentración de tierras y la desaparición de las empresas asociativas del agro.

# 4

## TRANSFORMACIONES OBSERVADAS SEGUN AREAS DE REFORMA INSTITUCIONAL

### Servicios financieros

La reforma en el sector financiero se ha orientado hacia una mayor liberalización; se procura que el mercado fije las tasas de interés, flexibilizando la asignación del crédito y reduciendo el otorgamiento de subsidios a actividades consideradas preferenciales.

En el sector financiero relacionado con la actividad agropecuaria, la liberalización no ha generado mayores disponibilidades de crédito, ni una reforma de las instituciones crediticias de fomento al sector que repercuta en una agilización de los sistemas, mayores coberturas y eliminación de los entramamientos y obstáculos para el acceso de los pequeños y medianos productores del agro.

Lo que sí ha producido es un debilitamiento y/o desaparición de la banca de fomento agropecuario, una contracción en el crédito efectivo para el sector y un encarecimiento del mismo, derivado del ajuste hacia mayores tasas reales de interés y de la reducción significativa —en algunos países incluso la eliminación— de las líneas de crédito preferenciales o subsidiadas. También países que habían nacionalizado instituciones financieras han experimentado la reprivatización de dichos intermediarios financieros (como en Perú, Chile, México, Colombia y Venezuela), o han visto reducir los obstáculos que impedían un desarrollo más dinámico de los bancos privados, como es el caso de Costa Rica.

Un caso interesante de reprivatización con objetivo de democratización de la propiedad bancaria se presenta en el caso del Banco Agrícola Comercial de El Salvador (ver Recuadro 2).

En general, la respuesta del sector privado en materia de financiamiento del agro no ha sido correlativa a la retirada del sector público, debido en buena medida a que hay resistencia a expandir el financiamiento al campo, debido a los altos costos y riesgos. En algunos países se observa la ampliación de



líneas de crédito para cultivos de exportación con mercados en expansión, o a costos inherentes a ciertos servicios en la fase de exportación propiamente dicha. Sin embargo, el crédito disponible se realiza a tasas de mercado y, en muchos casos, en moneda extranjera.

**Recuadro 2. Reprivatización y ampliación de los grupos propietarios en El Salvador.**

En 1991, el Gobierno de El Salvador inició el proceso de privatización de cinco bancos y cuatro sociedades de ahorro y préstamo.

Una de las preocupaciones centrales de las autoridades salvadoreñas fue difundir la propiedad accionaria. Con ese fin, se estableció que ninguna persona podría ser propietaria de más del 1% de las acciones de un banco, y que las acciones que poseyera en diversos bancos no podrían sumar más de un porcentaje global del 5%. También se estableció un precio mínimo de la participación accionaria y un monto máximo de compra que facilitaría la incorporación de amplios grupos de población. Esta última cifra se fijó en 100 mil colones (aproximadamente 12 500 dólares) y se concedió crédito con tasas de interés por debajo del mercado, con plazo de 10 años, utilizando como garantía las mismas acciones.

La colocación de acciones se llevó a cabo durante un período de 120 días, acompañado de una intensa publicidad. Si alguien quería invertir más de 100 mil colones en acciones, debía esperar una segunda vuelta para acceder a los excedentes no colocados en la primera vuelta.

El resultado fue que los dos bancos más grandes de El Salvador —el Cuscatlán y el Banco Agrícola Comercial— tienen hoy después de la privatización 7000 accionistas (4000 el Agrícola y 3000 el Cuscatlán); en la situación previa a la nacionalización contaban con sólo 150 accionistas.

**Fuente:** Centroamérica: el camino de los noventa.

En términos generales, la reforma financiera ha puesto al sector agropecuario a competir por los escasos fondos existentes, y la escasez de crédito ha obligado a los gobiernos a restringir los créditos refaccionarios y a modificar la operación y organización de los bancos de fomento agropecuario.

En algunos países de ALC se restringieron los fondos prestables únicamente a agricultores con posibilidades de producciones rentables y con garantías prendarias y seguro agrícola. A los productores marginales se los canalizó hacia fondos sociales, como en el caso de México y Chile.

Existen escasos ejemplos de creación de fondos privados en la agricultura latinoamericana. Entre ellos se destacan el Fondo para el Desarrollo de la Producción de Cítricos (FUNDECITRUS) y el correspondiente a la producción pecuaria (FUNDEPEC), ambos en Brasil.

Se ha presentado un problema adicional al anunciarse en algunos países, con anticipación, la desaparición de los bancos de fomento agrícola, o al ponerse en práctica políticas restrictivas, que han visto incrementarse las ya de por sí amplias carteras en mora. En Perú, durante los primeros meses de 1991, las recuperaciones del Banco Agrario superaban el 85% de las esperadas, situación que empezó a deteriorarse; en julio del mismo año, solamente recuperaron el 16% de lo esperado (Briceño y Cannoch 1992). En México, de acuerdo con informaciones de la Confederación Nacional de Propietarios Rurales (CNPR), la cartera vencida en el campo ha crecido en un 1000% en los últimos cinco años, con un monto de alrededor de 3000 millones de dólares y comprendiendo a cerca de 70 000 agricultores afectados. En Bolivia por su parte, la cartera en mora de la Banca Agraria ascendía a 71.2% en 1988 y alcanzó 67.8% en 1990. Por último, en Colombia, las pérdidas acumuladas por la Caja Agraria durante la década de los ochenta fueron enjugadas por el Gobierno nacional y, para 1991, cuando se reestructuró la entidad, se preveían pérdidas cercanas a 80 millones de dólares.

No obstante, se observa el desarrollo de modalidades de financiamiento extrabancario. Por ejemplo, se aprecia un crecimiento en las formas de crédito *interindustry* entre agroindustrias y productores, como en el caso de la producción de malta para cerveza en las relaciones entre Uruguay y Brasil, o entre los comercializadores y productores de algunas frutas en Chile y en Costa Rica.

Otro ejemplo de modalidades alternativas a la bancaria son las Cajas de Ahorro y Crédito a nivel local o subregional, que parecen estar estimulándose.

Una práctica bastante difundida en los países es la autoimposición de gravámenes sobre el valor de las exportaciones (como en el caso de la lana y la carne en Uruguay, o a partir de ciertos niveles de precios, como en el café colombiano), cuyos recursos operan como fondos compensatorios y estabilizadores de ingresos, o para desarrollar actividades que se relacionan fundamentalmente con la promoción de la producción y comercialización

(tareas de investigación y extensión, información e investigación económica, estudios y seguimientos de mercado, etc.).

En materia de seguros, las compañías aseguradoras para el agro también experimentaron los embates de la reestructuración del área financiera ligada al agro, en especial por los elevados niveles de subsidio que generaban los seguros agrícolas. En algunos países las compañías aseguradoras fueron reestructuradas y en otros liquidadas. También se aprecian ejemplos de creación de nuevas compañías con claros criterios de rentabilidad en sus operaciones, tales como el caso de ANAGSA y AGROSEMEX, en México.

### Recuadro 3. La política de financiamiento y seguros agrícolas en México.

El Programa Nacional de Modernización del Campo mexicano pretender eliminar los vicios y las distorsiones que frenan la capacidad productiva del sector rural, aunque reafirma el carácter rector y promotor del Estado en el medio rural. En materia de financiamiento y seguros, señala:

"Con el fin de lograr una asignación eficiente de los recursos con los que cuenta el país, las políticas de crédito y seguro al campo dejarán de ser vías de subsidios indiscriminados para transformarse en instrumentos de fomento a la productividad y el bienestar del productor del campo. El sistema financiero dará un tratamiento diferente a los productores dependiendo de su nivel de ingresos y su potencial productivo. Asimismo, el seguro agropecuario y forestal operará bajo criterios actuariales, con el fin de que cumpla su función primordial, que es la de proteger a los productores ante siniestros meteorológicos"

Fuente: México. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

En **Bolivia**, ante la posible desaparición del Banco Agrícola de Bolivia (BAB), que dejaría sin instituciones crediticias intermediarias a los pequeños y medianos agricultores, se verifica la falta de acciones para ampliar el universo de intermediarios financieros. Para subsanar esa situación se pide concretar el funcionamiento del Fondo de Desarrollo Campesino (FDC) como alternativa que, además de habilitar líneas de crédito, provee asistencia técnica.

La Confederación Agrícola del Oriente Boliviano (CAO) sugiere al Gobierno la reprogramación de créditos otorgados y la conformación de una comisión interinstitucional que estudie la creación de un Fondo de Operaciones Agropecuarias bajo condiciones de atención especial al sector.

En Colombia, lo más destacable es el anuncio de privatizar el Banco Cafetero, lo cual ha generado protestas del gremio de caficultores, ya que ellos se manifiestan en desacuerdo con las condiciones fijadas por el Gobierno.

En Perú, la Organización Agraria Nacional (ONA) está impulsando, junto con los gremios y las ONGs, la creación de Cajas Rurales como mecanismo para canalizar fondos prestables para los asociados a nivel local. Al respecto, es importante destacar que el Gobierno ha reglamentado el funcionamiento de dichas cajas; se esperaba iniciar el programa durante 1992 (ver Recuadro 4).

#### Recuadro 4. Las cajas rurales en Perú.

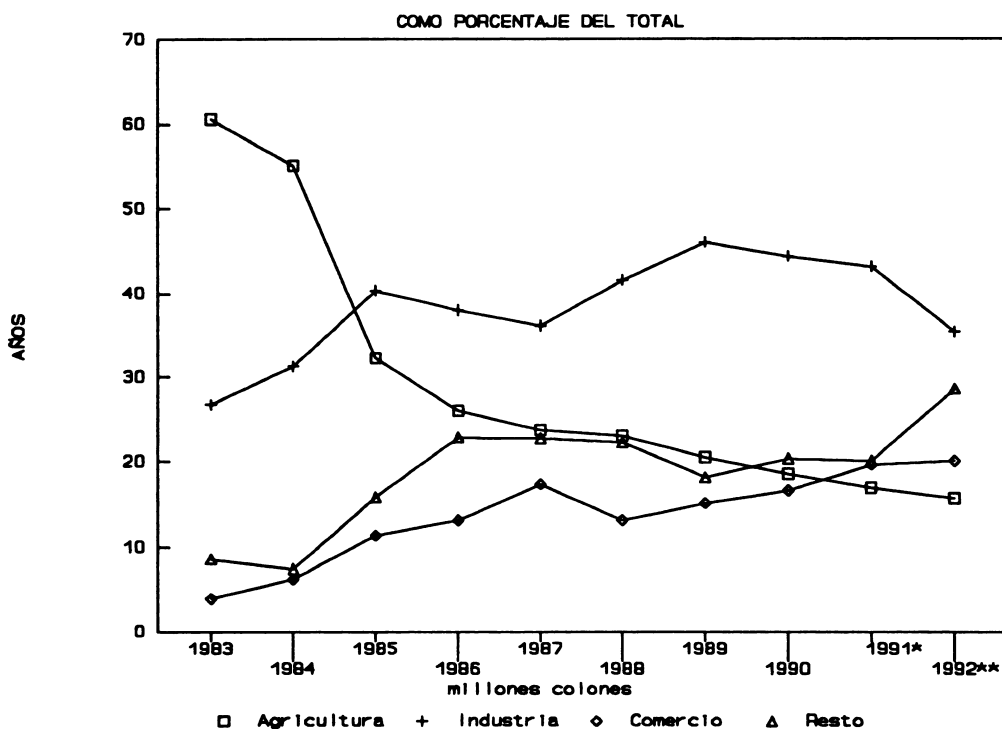
Frente al proceso de liquidación del Banco Agrario del Perú, se plantea como alternativa de solución la constitución de las Cajas Rurales, que son una especie de microbancos subregionales creados mediante el Decreto Ley 25612 de 1992 (Régimen de Cajas Rurales de Ahorro y Crédito o CRACs), constituidos por su propio capital social, más un apoyo financiero por parte del Estado, y que tienen capacidad para captar recursos de sus respectivas plazas financieras.

Un año después de la promulgación del Decreto Ley, la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) del Perú había emitido la autorización de organización de cinco CRACs y tenía 18 solicitudes en proceso de evaluación, que en total representan recursos por cerca de 22 millones de dólares.

Fuente: Revista Agronoticias, Edición 164. Lima, Perú, agosto 1993.

En Costa Rica se ha venido realizando un desarrollo importante de la banca privada, anteriormente muy limitada por la presencia de la banca estatal; el cambio se dio gracias a las políticas de liberalización del mercado financiero. A la banca privada se le ha permitido acceder a canalizar recursos provenientes del exterior, inclusive de fuentes gubernamentales (tales como recursos de la Agencia Internacional para el Desarrollo, del Gobierno de

Estados Unidos), lo cual no ha incidido tanto en un incremento en la disponibilidad de fondos sino en una mayor gama de servicios. En efecto, al analizar las nuevas colocaciones en el sector agropecuario costarricense, se observa que han pasado de representar el 60.6% de las colocaciones totales en 1983 a sólo el 15.8% en 1992, como puede apreciarse en la Fig. 3.



**Fig. 3. Nuevas colocaciones en el sector privado costarricense 1983-1992.**

Sin embargo, las actividades financiadas preferentemente en el sector agropecuario, son aquellas ligadas a los cultivos de exportación y que corresponden a la agricultura moderna. Las actividades de producción para el mercado interno, e inclusive las tradicionales de exportación (café, azúcar, carne, banano), han visto también menguadas sus colocaciones y elevadas significativamente las tasas de interés. También se redujeron los subsidios a las tasas de interés otorgados por medio del Sistema Bancario Nacional se redujeron, creándose a su vez una partida en el Presupuesto Nacional que financia los subsidios para el pequeño productor agropecuario.

Como resultado, se observa que las colocaciones crediticias en el sector agrícola se redujeron a menos de la mitad de su participación en la relación con el PIB sectorial, entre 1980 y 1988.

## **Comercialización interna y externa de productos**

Es tal vez en el área de comercialización de productos agropecuarios donde los procesos de ajuste impulsan una mayor liberalización y donde se aprecia una retirada más amplia de la acción estatal. La eliminación de los monopolios estatales de importación, la reducción de los aranceles de importación, la reducción de actividades y competencia de los organismos de comercialización estatal y la reducción en las políticas de soporte a la producción local han incentivado en casi todos los países el desarrollo de la iniciativa privada, que se apresta a asumir los vacíos de actividad que deja el Estado en su retirada. Por ejemplo, en Brasil, de los casi 500 almacenes federales existentes en el país (con capacidad estática de almacenamiento de 32 millones de tm), cerca de 180 ya se han transferido al sector privado, las cooperativas y algunos gobiernos estatales.

En otras áreas, tales como control de plagas, controles de calidad, asistencia técnica, desarrollo de nuevas tecnologías, sistemas de información, etc., no es tan generalizada ni tan rápida la respuesta del sector privado; en algunos países las gremiales de productores continúan abogando porque se mantenga la participación estatal en estos campos.

El desarrollo de las Bolsas Agrícolas y del mercado de futuros, como mecanismo paralelo a las Bolsas de Valores, se presentan como nuevas opciones para mejorar la comercialización agrícola y sustituir funciones que otrora desempeñaban los organismos de regulación de precios. La Bolsa de Cereales en Buenos Aires, las Bolsas de Productos Agrícolas en Colombia, la Mesa de Productos Agropecuarios y Futuros en Perú y la puesta en marcha del proyecto de un sistema integrado de Bolsas Agropecuarias en Centroamérica, que comenzó sus operaciones con el establecimiento del mecanismo en Costa Rica, son algunos ejemplos de la dirección del proceso.

Las fluctuaciones de los precios de productos agrícolas en los mercados internacionales y la presencia de distorsiones importantes en ellos producida por políticas de soporte que involucran subsidios, especialmente en países desarrollados, ha obligado a varios países de la Región a establecer mecanismos de protección temporal a la producción nacional, tales como las denominadas bandas de precios. Sin embargo, la retirada del Estado de la comercialización agropecuaria ha obligado en algunos casos a promover la

aparición de poderes compradores sustitutos, tal como sucedió en el caso de Chile (ver Recuadro 5). En otros países, en las tareas de almacenamiento, en las cuales las economías de escala desempeñan muchas veces un papel importante, no se produce una rápida reacción privada ante el repliegue del Estado.

**Recuadro 5. Nuevas formas de apoyo estatal a la liberación comercial en Chile.**

El Estado chileno apoyó, mediante el otorgamiento de créditos estatales a la Confederación Nacional de Cooperativas del Agro (COPAGRO), organización de los productores medianos y grandes, para que abriera poderes compradores para algunos productos agrícolas, tales como arroz, porotos y vino, ocupando la infraestructura de la Empresa de Comercio Agrícola. Sin embargo, la empresa quebró en el año 1986 debido a que el año anterior había comprado grandes cantidades de maíz, esperando especular con su precio. En 1987 el Estado debió crear la Comercializadora de Trigo S.A. (COTRISA), poder comprador vigente hasta hoy.

Fuente: Echenique (1991).

En el caso de Chile, país de más largo tránsito en la ruta del ajuste, las ventas al exterior, que corresponden en su mayor parte a las frutas y los productos forestales, están concentradas en las empresas exportadoras, ya sean de origen nacional (las menos) o transnacionales.

Desde 1981 en adelante se instalaron en Chile grandes transnacionales (Standard Trading Company S.A., Unifrutti Traders Ltd., United Trading Company (UTC), C & D Internacional, Clec y otras) que, además, han aportado experiencias, tecnología, mercado, asistencia técnica y recursos financieros.

Este fenómeno se debe a diversos factores, entre ellos: la magnitud de las inversiones en infraestructura; las exigencias de los mercados, que hacen cada vez más complejo el sistema; la necesidad de tener presencia física (oficinas) en los mercados de destino, debido a los grandes volúmenes comercializados; la disponibilidad de capital para financiar los gastos de operación de los productores; la coordinación del transporte terrestre y marítimo; el menú diversificado de frutas para ofrecer a los recibidores.

Todos estos factores han determinado una especialización de funciones en el sector privado, de tal modo que los productores, en su mayoría, se dedican a producir, mientras las grandes empresas exportan; así, la comercialización desde el predio hasta el puerto de destino está en manos de la exportadora. Desde el puerto de destino hasta la venta al detalle, está en manos del receptor. La comercialización de la fruta de descarte la puede hacer la misma exportadora o el productor.

Una nueva forma de comercialización externa se efectúa por medio de las cadenas minoristas de países desarrollados (EE.UU y los que integran la CEE). La modalidad es por contratación de la cosecha en la mata, con asistencia técnica y financiamiento; luego se ofrece un precio en firme y se exige la calidad establecida en el contrato.

Lo que hay que destacar en la comercialización, entonces, es que está en manos de intermediarios que ofrecen un excelente servicio;<sup>9</sup> no sólo conocen, sino que están vinculados al mercado externo. Los únicos servicios proporcionados directamente por el Estado en ésta área son los de información general y parte de la promoción en el exterior.

Los casos de mayor significación y de más reciente data son los de Argentina y Perú. En el caso de Perú, hasta marzo de 1991 no parecía haber claridad sobre la dirección del proceso. En ese mes, las funciones que cumplían las Juntas de Productos en el comercio exterior quedaron eliminadas, aunque no se eliminaban las mismas como entidades, ni se definían las funciones que deberían cumplir hacia adelante. Se propuso una norma legal en la cual el Estado se retiraba de las Juntas y se estipulaba que éstas se deberían formar con base en la libre asociación; sin embargo, hasta la fecha del informe la medida no ha prosperado.

El caso de Argentina muestra un dramático viraje con la promulgación del Decreto de Desregulación (31 de octubre de 1991), que deroga un gran número de leyes nacionales, decretos de gobiernos constitucionales y de facto anteriores y otras normas de menor entidad jurídica, disuelve la mayor parte de los organismos de regulación del sector agropecuario argentino y el comercio (exterior e interior) de los productos relacionados, de los cuales se destacan por su importancia la Junta Nacional de Granos, la Junta Nacional de Carnes y la

---

<sup>9</sup> El servicio de las exportadoras incluye: asistencia técnica en todas las etapas de la producción; materiales de embalaje y etiquetado; selección; control de calidad; tratamiento de frío; almacenamiento; transporte; controles sanitarios; embarque; recepción en destino; venta; financiamiento del proceso.



Dirección General del Azúcar, al tiempo que se restringen funciones del Instituto Nacional de Vitivinicultura.

También en el caso de ese país, deben mencionarse cambios en la operación comercial relacionados con las reformas económicas de los últimos años. Ellos son la introducción de las operaciones en dólares en el mercado a término de cereales y oleaginosas y las opciones por medio de la Bolsa de Cereales; el Mercado de Futuros y Opciones, por su parte, ha comenzado a operar con el índice de precios del novillo en el Mercado de Liniers.

En el caso de **Colombia**, los ejemplos más exitosos de comercialización externa, aparte del ampliamente desarrollado caso del café, son los cultivos de flores y frutas. Los gremios de productores abogan porque se produzca una modernización de las instituciones estatales vinculadas al control del comercio exterior y la infraestructura aeroportuaria.

Los productores colombianos, en especial los arroceros, lo mismo que sus similares de los países andinos, han acompañado a las comisiones oficiales en las negociaciones regionales para el establecimiento políticas y normas que afectan al comercio exterior en el Pacto Andino. Al mismo tiempo, han tenido una activa participación en cuanto al establecimiento y operación del mecanismo de bandas de precios. Sobre esto último, sugieren que los precios límites de las franjas de precios y el arancel establecidos por el Gobierno para el arroz deben ser anunciados con anticipación para permitir a los agricultores hacer previsiones y ajustes en las áreas cultivadas.

En **Centroamérica**, con las políticas de apertura se ha minimizado el papel de los monopolios de comercialización estatal de productos del agro, particularmente en cuanto a los granos básicos, al tiempo que se eliminan los permisos y licencias para la importación y exportación.

Ante la retirada del Estado en las actividades de regulación y comercialización de los granos básicos, la iniciativa privada ha expandido sus operaciones. No obstante, en el Istmo todavía persisten regulaciones de precios y de comercialización para algunos productos básicos (por ejemplo a la comercialización interna y externa de leche en Costa Rica y en el caso del trigo en Guatemala); la tendencia apunta a una mayor liberalización de los mercados y a un mayor papel del sector privado centroamericano.

Actualmente se desarrolla un proceso caracterizado, por un lado, por la continuación de las reducciones arancelarias y de los obstáculos al comercio intrarregional complementado, por otro lado, con los estudios conducentes al establecimiento de un sistema de bandas de precios, que operarían a nivel

regional, para cubrir algunos de los granos básicos más importantes en la producción y el consumo centroamericanos.

En Venezuela, el sector privado aboga porque se establezca un sistema de información con los empresarios de los países vecinos y se constituya una Distribuidora Nacional de Cereales. Finalmente, las gremiales venezolanas están constituyendo por su propia cuenta: a) sistemas de información sobre precios internacionales de insumos y productos; b) sistemas de información sobre mercados de exportación; c) empresas de comercialización de insumos.

## **Asistencia técnica, investigación y transferencia de tecnología**

Esta es un área en la que el apoyo tradicionalmente brindado por el Estado a los productores del campo ha sido fundamental, en especial para pequeños y medianos empresarios y para las unidades de la economía campesina. Las empresas privadas, particularmente las proveedoras de insumos, maquinaria y equipo, han contribuido de manera significativa a dicha tarea, aunque sus usuarios se ubican sobre todo en los estratos de la gran y mediana empresa.

También ésta es una de las áreas en las cuales la actividad estatal se ha visto más seriamente afectada, como resultado de las restricciones financieras que caracterizaron la década de crisis y ajuste, más allá de los planteamientos que la señalan como uno de los campos donde la privatización de los servicios puede ser abordada con más éxito.

En efecto, las premisas de que deben reducirse los subsidios directos e indirectos y de que las unidades productoras deben cubrir los costos que implican esos servicios, y las posibilidades de implementar soluciones de reducción de la burocracia y su movilización de técnicos y profesionales del ámbito público hacia el sector privado, señalan a las actividades de asistencia técnica y transferencia tecnológica como un área susceptible de la privatización de servicios.

También resulta ésa un área interesante para el desarrollo de nuevas relaciones de cooperación entre los centros universitarios y el sector privado, quienes mediante convenios o contratos de compra de servicios pueden desarrollar actividades de investigación y transferencia de tecnología que antes brindaba el Estado, aspecto que se abordará más adelante.

La creación de fondos de investigación a los cuales puede concurrir el sector privado es una forma de incentivar la investigación dentro del ámbito privado

y superar algunas limitaciones legales y administrativas que pesan sobre los institutos públicos de investigación. El caso del INTA en Argentina y del Fondo de Investigaciones Agropecuarias (FIA) en Chile son dos ejemplos en esa dirección. Sin embargo, este enfoque de la investigación puede motivar, en la práctica, que el grueso de los recursos se derive hacia los rubros más dinámicos de la agricultura empresarial, y se descuiden las demás alternativas productivas y los estratos de productores campesinos.

**Recuadro 6. Educación superior, Ciencia y tecnología en México.**

En la estrategia propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, para modernizar el campo mexicano, se propone que debe existir una "(...) indispensable coordinación entre los organismos de investigación, tanto públicos como privados, con los productores (...)" y que "el financiamiento de los programas de investigación y desarrollo busca que sean los propios productores los que cubran los costos de esta actividad, con los recursos generados por los incrementos en productividad". Asimismo, plantea el diseño de un sistema que "permita la extensión a los centros de investigación bajo un criterio de rentabilidad" y "(...) redimensionar el esquema actual de extensión con miras a dotarlo de mejores recursos y transferir selectiva y gradualmente las estructuras, activos y funciones a las organizaciones de productores".

La estrategia contempla también un programa de capacitación a los extensionistas y la promoción de "despachos de extensionistas de reconocida capacidad técnica".

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo de México, 1989-1994.

En Perú recientemente se procedió a privatizar 13 estaciones experimentales; se las traspasó mediante un acta de cesión de uso por 10 años a igual número de instituciones privadas de amplia base, tales como la Asociación Tecnológica Agraria "Virú-Chao".

En Chile hay empresas o sociedades que cuentan con sus propias instituciones de investigación, aunque la mayor parte de la investigación aplicada se hace en las universidades públicas.

En ese país, por ejemplo, con excepción de la que entrega el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), la asistencia técnica es contratada por los exportadores para apoyar al sector productivo en la obtención de productos con calidad exportable. De manera que la asistencia técnica proporcionada al productor tiene diversos orígenes:

- La exportadora, que comercializa la producción y realiza un control de manejo del huerto durante todo el año con ingenieros agrónomos especialistas que atienden una cartera de productores.
- Las empresas proveedoras de insumos y maquinaria (tractores e implementos, envases, pesticidas, fertilizantes, otros productos químicos) cuentan con ingenieros agrónomos que asesoran al productor.
- Empresas de riego, que proporcionan la asistencia técnica dentro del paquete tecnológico que venden al productor.
- Asesores contratados por el propio productor. Si se trata de un productor de mayor envergadura o un productor-empresario, tiene asesores especialistas por rubros o por disciplinas, con aranceles específicos por visita.

Los únicos servicios proporcionados directamente por el Estado para el caso de los productos frutihortícolas y forestales son: control de plagas y enfermedades; prevención y tecnologías; apoyo a sectores más vulnerables; información general; parte de la promoción en el exterior; apoyo a la capacitación; apoyo a la transferencia de tecnologías. El costo variable de esos servicios es pagado por el destinatario.

Se destaca en el caso chileno la creación de la corporación denominada Fundación Chile, constituida en 1976 con aportes del Gobierno y de la ITT (aportes correspondientes a la indemnización que pagó el gobierno militar chileno por la expropiación que sufriera esa empresa durante el Gobierno de la Unidad Popular), cuyo objetivo es transferir tecnología al país mediante la creación de nuevas empresas y el fortalecimiento tecnológico de algunas existentes. Esta fundación ha tenido aportes importantes en fruticultura, silvicultura, horticultura y agroindustrias de vanguardia ligadas al mercado externo. La experiencia exitosa de Chile ha sido copiada recientemente por Colombia (Fundación Colombia) y en Perú (Fundación Perú).

En el caso de Costa Rica, además de las empresas suplidoras de insumos agropecuarios, de maquinaria y equipo, la División Agrícola de la Coalición de Iniciativas para el Desarrollo (CINDE), una ONG, se encarga de programas

de generación tecnológica y de asistencia técnica relacionados con productos susceptibles de potencial exportador. También una organización de segundo nivel, la Cooperativa Dos Pinos, en el ramo de lácteos, ha logrado una organización mediante la cual no sólo se industrializa la leche y se comercializan más de 100 productos lácteos y otros complementarios, tales como jugos de frutas, sino que se ha permitido a los socios productores de leche fluida los servicios de asistencia técnica, alimentos concentrados y productos veterinarios.

En Guatemala, los principales servicios que prestan las cooperativas a sus afiliados son de comercialización, financiamiento, educación cooperativa, asistencia técnica y asesoría.

En determinado momento, cuando por declaraciones de funcionarios públicos se dedujo que serían privatizadas algunas de las funciones que prestan dependencias gubernamentales, tales como la asistencia técnica a los pequeños y grandes productores, mantenimiento y reparación de líneas eléctricas, teléfonos, vías de comunicación etc., se agilizó la agrupación de profesionales en diversas ramas y actividades de empresas debidamente legalizadas para absorber parte de la demanda de esos servicios. Al no concretarse aquellas expectativas, muchas de esas pequeñas empresas no fueron establecidas.

Asimismo, se han emprendido acciones de cooperación entre universidades y las asociaciones gremiales del sector privado, a efectos de desarrollar programas de investigación, asistencia técnica, control de calidad y en capacitación de niveles técnico y gerencial que demanda la actividad.<sup>10</sup>

Existen algunos hechos sobresalientes que deben destacarse, tales como el Programa de Investigación Agrícola (ARF), que lleva a cabo en forma conjunta la Gremial de Exportadores y la Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno de Estados Unidos (AID). El programa tiene por objeto dar respuesta a las necesidades de investigación que surgen en el sector agroexportador no tradicional, complementando lo que el Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas (ICTA) lleve a cabo en el futuro.

No se trata de una unidad ejecutoria; tampoco identifica proyectos de investigación ni los evalúa. Más bien promueve la inquietud en el sector privado para resolver sus problemas técnicos y financia hasta el 50% del costo de cada proyecto; el resto debe aportarlo el productor que se compromete a

---

<sup>10</sup> Para mayor detalle sobre el particular, ver "Acuerdos entre el sector privado, universidades y centros de investigación".

compartir los resultados con otros productores que lo necesiten. De esa manera, el Programa tiene un efecto multiplicador importante. Mantiene una relación permanente con el ICTA y las universidades del país, con los cuales ha firmado convenios para llevar a cabo determinadas investigaciones.

**Recuadro 7. Descentralización y privatización de la asistencia técnica y transferencia de tecnología en Colombia.**

El anterior modelo colombiano de asistencia técnica y transferencia de tecnología agropecuaria, fuertemente centralizado en el sector público nacional, se descentralizó, se flexibilizó y da origen a modalidades de privatización que se conjugan favorablemente, de forma tal que, aunque los servicios siguen teniendo un carácter público, pueden ser ejecutados fuera del sector público, tanto por empresas privadas como por profesionales independientes o agrupados cooperativamente.

Mediante la creación del Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria (1989) se limita la actividad del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), a una asistencia indirecta por medio de los Centros Regionales de Capacitación, Extensión y Difusión de Tecnología (CRECED); queda la responsabilidad directa en manos de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATAS). El Fondo de Desarrollo Rural Integrado (DRI) permanece como entidad nacional coordinadora y cofinanciadora, que dispone de recursos de "libre concurrencia"; los municipios, por medio de las UMATAS, pueden contratar esos servicios con el sector privado.

Fuente: Sánchez (1991).

La Unidad del Programa califica los proyectos de investigación, los prioriza de acuerdo con su rentabilidad, el impacto económico social que tengan, el efecto sobre la producción total, el número de productores que serían beneficiados con los resultados y otros criterios que considera pertinentes. Se financian proyectos de investigación relacionados con productos de exportación que tengan mercados asegurados o con productos destinados al mercado local que sean viables; se da preferencia a los primeros.

En Uruguay y Argentina, la experiencia de participación del sector privado en las tareas de asistencia técnica y transferencia de tecnología data de los años

sesenta. En el primero de esos países, eso se produjo cuando empezó a operar la Federación Uruguaya de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola, un sistema de extensión agrícola privado basado en la experiencia de similares grupos de productores en Francia. Son grupos de 8 a 12 productores que conforman, junto con sus respectivos asesores técnicos, los núcleos básicos del sistema. Por encima de esos grupos, a su vez, existe una organización gremial de apoyo al trabajo y gestión que, al igual que éstos, se financia exclusivamente por los propios productores.

En el caso de Argentina el sector privado desempeña un papel importante en materia de asistencia técnica. Por ejemplo, en el sector lácteos los dos mayores procesadores, la cooperativa Santa Fe-Corrientes (SANCOR) y la firma privada La Serenísima, proveen asistencia técnica y financian la adquisición de insumos, servicios por los cuales pagan los productores. Este rol lo empezaron a cumplir por la necesidad de asegurarse el suministro adecuado de leche, deficiente a causa de una baja productividad, problemas de calidad y marcadas estacionalidades. Los paquetes tecnológicos diseminados expandieron la utilización de la inseminación artificial, mejoraron las fórmulas de alimentación del ganado y los sistemas de conservación del hato durante los meses fríos del invierno; se lograron logrando significativos incrementos en la producción por animal y en el contenido de grasa.

En Colombia, las gremiales de productores son cada día más conscientes del papel que deben desempeñar en el suministro de asistencia técnica y en propiciar una mayor transferencia de tecnología. Por ejemplo, la Federación Nacional de Arroceros (FEDEARROZ), realiza eventos de transferencia de tecnología, tales como cursos de actualización sobre adecuación de tierras y manejo integrado del cultivo; asimismo, promueve días de campo para agricultores e ingenieros agrónomos con el fin de observar sobre el terreno el mejoramiento de cultivos de arroz.

Por su parte, la Asociación de Cañeros (ASOCAÑA) promueve el mejoramiento técnico, la actualización tecnológica y la investigación por medio de instituciones como TECNICAÑA y CENICAÑA. Complementa esas acciones con acciones de comercialización de CIANSA y DICSA, a efectos de propiciar el éxito de la agroindustria azucarera y el mantenimiento de su presencia en el mercado mundial.

Los Cultivadores de Palma de Aceite colombianos (FEDEPALMA) están preocupados por introducir las transformaciones estructurales que les permitan lograr una mayor eficiencia en el sector y asegurar su participación en el mercado mundial. Para ello crearon el Centro de Investigación en Palma de Aceite (CENIPALMA), firmaron acuerdos de cooperación en el Instituto

Colombiano de Agricultura (ICA) y con el IRHO para estudiar aspectos específicos de los ciclos productivos y han procurado un estrechamiento de relaciones con diferentes entidades internacionales dedicadas a la investigación en ese campo.

En **Brasil**, por su parte, se aprecia una creciente formación de asociaciones para la promoción de desarrollo tecnológico y de estudios sobre problemas de comercialización en cadenas específicas, tales como el Instituto Brasileño de Frutas (IBRAF) o el Instituto de Carnes de Brasil (ICB).

En **Argentina** el Instituto Nacional de Tecnología Agrícola (INTA) ha desarrollado desde tiempo atrás acuerdos y convenios con el sector privado para realizar diversas actividades conjuntas de interés mutuo.

Asimismo, las universidades estatales han realizado acuerdos con el sector privado para investigaciones sobre temas específicos y para el desarrollo de actividades de capacitación.

Por su parte, algunas entidades privadas del campo cooperativo, tales como la Asociación de Cooperativas Argentinas (ACA), se integraron a la Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONIAGRO) y han abierto departamentos de investigación o constituido grupos de análisis específicos. Los Consorcios Regionales de Experimentación Agropecuaria se constituyeron en asociación (AACREA) para reforzar sus capacidades.

En el **Perú**, la Organización Nacional Agraria (ONA) integra un proyecto de generación y transferencia de tecnología junto al Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIA) y a la Universidad Nacional Agraria La Molina (UNALM), bajo los auspicios de la US/AID y el gobierno peruano. Este proyecto ha permitido avances importantes en la coordinación entre la demanda y oferta de investigación tecnológica, especialmente en cuanto a los cultivos de mayor potencial, de acuerdo con las nuevas condiciones del mercado.

En **Venezuela** son pocas las acciones que el sector privado realiza en esa materia. Entre las acciones emprendidas por los productores se destacan las siguientes:

- Proyectos de Cooperación Técnica Venezuela-Colombia (Centro de inseminación artificial; Integración de medicina veterinaria; Investigación aplicada para el forraje de llanos y sabanas; Industrialización de derivados cárnicos para la exportación).



- Desarrollo del I Congreso Agrícola y Agroalimentario Nacional.
- Redimensionamiento y reconversión de unidades productivas (Racionalización y zonificación de cultivos; Especialización o diversificación de la producción; Reducción de costos; Eliminación de líneas de producción de bajo valor agregado; Aprovechamiento del exceso de capacidad instalada para emprender exportaciones, particularmente en la agroindustria.

**Recuadro 8. Estrategia de privatización de la asistencia técnica en México.**

El Gobierno mexicano, como parte de su programa de modernización productiva del campo por medio de FIRA (Fideicomisos Instituidos en relación con la Agricultura), impulsó un Programa de Incremento para la Producción de Maíz (PIPMA), con la finalidad de aumentar los rendimientos unitarios, el cual contemplaba la modalidad de participación de un grupo de extensionistas denominados asesores externos, quienes darían orientaciones sobre los servicios de crédito, seguro agrícolas y aspectos de comercialización del grano, así como también una asistencia técnica intensiva durante el proceso productivo del cultivo del maíz. El financiamiento de la asesoría técnica externa se componía del estímulo de una beca por parte del Estado y de un pago por parte de los productores beneficiados, que se iniciaría con el equivalente de un 10% del salario en el primer año, hasta llegar al 100% en el tercer año.

Derivado de los resultados de la anterior experiencia, se han establecido programas pilotos en los estados de México y Veracruz, donde asesores profesionales trabajan con módulos de 500 a 1000 hectáreas, sobre la base de un buen salario (aproximadamente el equivalente a US\$ 1000 en 1991), a fin de que puedan tener los elementos mínimos de trabajo para una asistencia técnica de tiempo completo; su costo se financia partiendo de un 20% asumido por los productores durante el primer año (el 80% restante lo financian en partes iguales el Gobierno federal y el estatal), invirtiéndose gradualmente esas proporciones, de forma tal que a partir del cuarto año los productores asumen el 80% del costo de la asistencia técnica.

Fuente: Díaz y Espinoza (1991).

## Acuerdos entre sector privado y universidades

Los acuerdos entre el sector privado y las universidades obedecen no sólo a la búsqueda de soluciones a los problemas tecnológicos y de capacitación que deben enfrentarse dentro del nuevo esquema de apertura económica y para cubrir el vacío que está dejando el Estado, por reducción o limitaciones de sus actividades en el campo de la investigación, la asistencia técnica y el desarrollo tecnológico, sino también porque la crisis presupuestaria de las universidades estatales les ha obligado a buscar una mayor vinculación con las actividades productivas en el mercado. En el caso de la educación agrícola superior privada se observa además, una tendencia a un enfoque más empresarial (tipo *agrobusiness*) de sus programas, superando los anteriores que privilegiaban los aspectos referentes a la producción y crianza.

En Guatemala, la participación de la Universidad de San Carlos (USAC) y las universidades privadas en el proceso de modernización de la economía, por medio de la investigación y la asistencia técnica, es cada vez mayor.

En lo que se refiere a controles de calidad, las facultades de Ingeniería de las cinco universidades han incorporado a su curriculum esa área; prestan asistencia técnica a la industria y a la exportación no tradicional, principalmente.

La relación más estrecha es la que se observa entre la Gremial de Exportadores y la Universidad Rafael Landívar, que llevan a cabo varios programas de investigación conjuntos en los campos que son de interés inmediato para la Gremial. Se incluye entre esos programas la orientación de la formación profesional de los alumnos hacia las necesidades y actividades que llevan a cabo las empresas del país.

Debe señalarse que la Cámara de la Libre Empresa ha firmado convenios con el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) y la Universidad Francisco Marroquín (UFM) para mejorar la gestión empresarial del país.

En la Argentina, la crisis presupuestaria de las universidades estatales y la búsqueda de una mayor inserción de sus planteles docentes, de investigadores y sus alumnos en las actividades productivas, ha impulsado, desde tiempo atrás, la realización de acuerdos y emprendimientos conjuntos para el desarrollo de actividades de capacitación, proyectos de investigación y otras iniciativas. Tales actividades tienen aún un alcance limitado y están más vinculadas a investigaciones en temas específicos.

El sector privado chileno tiene acuerdos permanentes y transitorios con las universidades y las instituciones de investigación, capacitación y educación superior.

La mayor parte de la investigación aplicada que se hace en las universidades públicas (las privadas no hacen investigación aún) está supeditada al interés expresamente manifestado por el sector privado, que debe producirse en aportes efectivos (materiales o financiamiento). Sin el apoyo explícito del sector productivo es difícil que se apruebe un proyecto de investigación. Existe un estrecho vínculo entre los centros de investigación, capacitación y educación superior y la empresa privada.

En resumen, el sector privado financia parte de la investigación que se ha orientado hacia el sector empresarial de mayor éxito: el exportador.

La política actual mantiene los mecanismos existentes para la asignación del financiamiento de los proyectos, pero se destina también un fondo especial para apoyar investigaciones que desarrollen tecnologías apropiadas para los campesinos o para la capacitación de segmentos de la población más vulnerable.

En Venezuela, con referencia a la vinculación de los productores con el sector universitario y con los centros tecnológicos del país, se destaca que si bien hay algunas iniciativas puntuales, en términos generales, la industria procura la información tecnológica y los servicios especializados en fuentes distintas.

Debido a la forma tradicional del funcionamiento de la industria y de las universidades, no se ha creado un ambiente positivo para la celebración de convenios de mayor alcance o para ejecutar proyectos concertados de investigación y desarrollo.

En Brasil se considera que, en el proceso de integración, una articulación de acuerdos entre el sector privado y las universidades y centros de capacitación es un factor de gran relevancia. Esta sólo puede ser trabajada con una visión de medio y largo plazo.

La integración representa una posibilidad de reestructuración de sistemas de investigación y desarrollo. En ese sentido, comienzan a ser firmados convenios de cooperación tecnológica, en especial entre cooperativas. También se desarrollan tentativas puntuales de actuación conjunta en el área de ciencia y tecnología, como el Centro Argentino-Brasileño de Biotecnología (CABBIO) para la producción de semilla mejorada de papa en ambos mercados, de

acuerdo con sus ventajas comparativas. Sin embargo, el Centro tiene dificultades para prosperar por falta de recursos que garanticen la continuidad de su trabajo.

También en el sector de insumos (fertilizantes y aprovisionamiento de semen/matrices), se desarrollan experiencias conjuntas entre Brasil y Argentina.

En Costa Rica los casos más destacables se ubican en el desarrollo de actividades de capacitación en áreas del comercio exterior, mediante acuerdos entre la Universidad de Costa Rica y la Fundación para el Desarrollo del Comercio Internacional (FUDECI) en aspectos relacionados con el control de plagas, por medio de los laboratorios de la Facultad de Agronomía y el Centro de Investigación en Tecnología Agropecuaria (CITA).

## **Sistemas de riego y drenaje**

La participación del sector privado en el área de los sistemas de riego y drenaje no ha presentado transformaciones significativas, excepto en algunos intentos de trasladar al ámbito privado la administración de los sistemas.

El riego como infraestructura para el sector agropecuario es un factor de primordial importancia que puede elevar de manera significativa el ingreso de los productores, además de influir en los precios al consumidor, la regularización de la producción y la disminución de sus riesgos. En países como Colombia, que dispone de una ventaja comparativa en la implementación de programas de riego por poseer el cuarto lugar en el mundo en cuanto a la disponibilidad de agua por unidad de superficie, el Ministerio de Agricultura estima que los ingresos de los agricultores son aproximadamente cuatro veces más altos en tierras regadas que en la agricultura de secano.

En términos generales, la construcción y operación de los sistemas de riego y drenaje se encuentran bajo la égida de las instituciones que se crearon para tal efecto.

Un punto destacable es la tendencia no muy bien definida de pasar de los "macrosistemas" de riego a sistemas de una dimensión más reducida (microsistemas). Contribuyen a lo anterior la restricción financiera de los Estados para emprender obras de gran envergadura y costo, y los problemas de subutilización y administración de los sistemas.

El desarrollo de sistemas de menor escala generará, sin duda, una mayor participación hacia el futuro de proyectos de riego con inversión privada, tal como ha sucedido en Chile con la inversión conjunta entre el Estado y el sector privado.

#### Recuadro 9. Privatización del recurso agua en Chile.

De acuerdo con las políticas de liberalización de la economía, en 1981 se promulgó un nuevo Código de Aguas que sustituía al anterior de 1951, que consideraba a las aguas un bien nacional de uso público; no se podía gozar o disponer libremente de ellas y el Estado sólo concedía derechos de aprovechamiento intransferibles y que podían caducar.

Según la nueva normativa vigente, las aguas siguen siendo bienes nacionales de uso público, pero se constituye el denominado "derecho de aprovechamiento", mediante el cual un particular puede usarlas, gozarlas y disponer de ellas. Este derecho puede ser transferido, no se contemplan usos determinados para el recurso, ni su caducidad. Adicionalmente, se creó un procedimiento de remate de los derechos para los casos en que los recursos de agua disponibles no fueran suficientes para satisfacer la totalidad de las peticiones presentadas.

Fuente: Echenique (1991).

En el caso de Chile, el Estado implementó una política conducente a fomentar las obras interprediales de riego, mediante un subsidio. En efecto, en octubre de 1985 se promulgó la ley de Fomento a la Construcción de Obras Menores de Riego y Drenaje, de acuerdo con una inquietud del Ministerio de Agricultura, que detectó la necesidad de asegurar el recurso agua en los predios, dados los cambios operados en la estructura productiva del agro de dicho país. En especial, se trataba de una necesidad del sector frutícola, para el cual el recurso agua era imprescindible y cuya rentabilidad permitía costear dichas inversiones. El subsidio comprendía hasta el 75% del costo de la construcción de las obras de riego interprediales, para lo cual los interesados debían presentar sus proyectos, los cuales se seleccionaban en concursos convocados por la Comisión Nacional de Riego. Desde la promulgación de la ley, y hasta 1991, se han realizado 41 concursos de los cuales se han seleccionado 1053 proyectos; ello ha permitido la incorporación y/o mejoramiento del riego de 332 341 hectáreas, lo cual representa una inversión

equivalente a 67.5 millones de dólares, de los cuales la proporción subsidiada ascendió a cerca del 60% del costo total.

En el caso de Colombia, se prevé que el Estado otorgue subsidios hasta del 50% del costo para proyectos de pequeña irrigación, con lo cual se aspira a reorientar la acción del Estado de simple ejecutor a promotor y catalizador de un proceso de inversión comunitaria y privada. Adicionalmente, se ejecuta un plan quinquenal destinado a privatizar la administración de los distintos distritos operados por el Estado; éste se reserva algunas funciones de regulación, especialmente en materia tarifaria y en pautas mínimas de organización y administración.

## Tenencia y distribución de la tierra

No existe mayor información sobre las transformaciones que se hayan operado en la tenencia de la tierra, como resultado de las políticas de ajuste y apertura.

Los ejemplos más dramáticos de lo que sucede con el factor tierra se localizan en Chile, donde se produjo una liberalización del mercado de la tierra; en México, donde se eliminaron las restricciones para las transacciones de las tierras ejidales, y en Colombia, donde se introdujeron cambios en la legislación y tenencia de la tierra, vía reforma constitucional. En el otro extremo, en el caso de Bolivia el tema reviste una alta sensibilidad política y, por lo pronto, no es abordado en las medidas de política económica implementadas.

En los restantes países, donde son menores o inexistentes las regulaciones sobre las transacciones de las propiedades, posiblemente se estén produciendo modificaciones en los sistemas de tenencia de tierra o, por lo menos, de transferencia de usos de dicho factor, como resultado de los cambios en las rentabilidades relativas de los cultivos, producto de las políticas de liberalización de los mercados. Sin embargo, aún no se ha podido documentar ese proceso.

En el caso de México, Chile, Colombia y Venezuela se están dando pasos para constituir mercados de tierras más ágiles, a fin de proporcionar mayor flexibilidad y capacidad de respuesta de la agricultura en un ambiente de apertura en el cual se procura la competitividad de las producciones del campo, al tiempo de que se intenta superar, por medio del mercado, la existencia de sistemas de minifundio de baja rentabilidad, uso mínimo de nuevas tecnologías y sistemas de producción que deterioran el ambiente. Sin

embargo, la persistencia de problemas de pobreza rural, por un lado, y el peligro de que la liberalización del mercado de tierras conduzca a una excesiva concentración (renacimiento de los latifundios), plantea reparos por parte de algunos sectores y la demanda de que se establezcan regulaciones y supervisiones especiales por parte del Estado. Las características específicas de ciertos cultivos de exportación, los requerimientos elevados de inversión y niveles tecnológicos utilizados, han determinado la demanda de predios de gran extensión, como sucede con el cultivo de la soya en Argentina y Brasil, o con el banano en Centroamérica, Colombia y Ecuador.

En el caso de México se ensaya la asociación productiva del sector privado con el sector social (ejidatarios y comuneros), lo cual garantiza mantener la tenencia de la tierra en manos de pequeños propietarios y campesinos, al tiempo que se participa de la producción integrada en los circuitos comerciales, como se puede apreciar en el Capítulo 5.

En el caso del Perú, mientras la Organización Nacional Agraria (ONA) calificó de positivo para el sector agrícola el decreto que liberalizó la propiedad de la tierra, considerando que el mismo llevaría a la adopción de una estrategia de desarrollo que promovería nuevas y mayores inversiones en el agro, la Confederación de Campesinos del Perú (CCP) se manifestó airadamente en contra; lo denunció como un intento de imponer el libre comercio de tierras y señaló que eso puede significar, dada la crisis por la que atraviesan las cooperativas agrarias, el retorno a la concentración y la desaparición de las empresas asociativas del agro.

# 5

## DESARROLLO DE NUEVAS FUNCIONES E INSTITUCIONES

### La nueva institucionalidad privada en el agro

Como parte del proceso de liberalización y apertura económica, el sector privado está llamado a desempeñar nuevas funciones, algunas en sustitución de las que tradicionalmente correspondían al área pública y; otras inherentes a las nuevas demandas que se generan por el desarrollo de nuevas actividades y por el condicionamiento de mercados más abiertos. Algunas de esas nuevas funciones dan origen al desarrollo de nuevas instituciones privadas.

Se pueden identificar cuatro formas que asume el sector privado en esta dirección: (i) adaptación de organizaciones existentes; (ii) desarrollo de nuevas organizaciones gremiales; (iii) desarrollo de nuevas empresas dentro del marco gremial existente; (iv) desarrollo de nuevas instituciones de apoyo y de empresas especializadas de servicios.

La primera y la más común consiste en el refuerzo y adaptación de instituciones existentes a las nuevas condiciones y exigencias. En esa línea se pueden citar los ejemplos de asociaciones gremiales de productores existentes que amplían sus operaciones y la gama de servicios que brindan a sus asociados.

El caso más destacable, entre los estudios realizados, es el de la Asociación de Exportadores Frutícolas de Chile. La ASOEXP reúne principalmente a las empresas exportadoras, sean éstas productoras-exportadoras o sólo intermediarias.

Las labores y acciones de la Asociación se han intensificado en el campo nacional e internacional, pues ha implementado tareas altamente tecnificadas para dar respuesta a requerimientos que exigen una presencia inmediata. A su vez, se han intensificado las acciones técnicas conjuntas entre las empresas asociadas en el campo de los convenios que procuran resolver problemas específicos del sector.



La ASOEXP edita una publicación de documentos enviados a los asociados en relación con cada uno de sus problemas; eso permite mantener la vinculación con las actividades gremiales y técnicas de la organización. Se crean comités con el objeto de resolver materias específicas de orden administrativo o técnico, mediante la realización de convenios o proyectos.

Sin lugar a dudas, la función más importante de la Asociación es la de conservar inalterable su política gremial de mantener una estrecha relación con todas las autoridades de Gobierno, con el fin de encontrar soluciones adecuadas a los problemas relacionados con la actividad o aportar iniciativas positivas conducentes a lograr que las exportaciones se vean libres de barreras, tales como niveles arancelarios u otras medidas proteccionistas; también se encaran los problemas actuales del dólar y del *marketing order*, y relacionados con las aperturas de nuevos mercados.

Para dar respuesta a las complejas exigencias que surgen habitualmente, la Asociación de Exportadores ha creado la Dirección Ejecutiva, para realizar un sinnúmero de funciones, tales como la de promover la constitución de una Asociación de Importadores de Fruta Chilena en los mercados extranjeros, como en el caso de Estados Unidos.

En otros aspectos, la Asociación tiene una activa participación en lo referente a la autocertificación de los residuos de anhídrido sulfuroso, programa acordado con la EPA y FDA, y realiza acciones destinadas al pre-registro de productos en Estados Unidos.

En lo que se refiere a la divulgación y promoción de la fruta chilena exportada, la Asociación participa en las convenciones de las firmas comercializadoras de esa fruta; además, es la encargada de seleccionar las agencias publicitarias en los mercados externos.

Con respecto a la defensa del producto chileno en el mercado internacional, constantemente la Asociación recopila antecedentes para fundamentar su discusión en contra de las medidas proteccionistas de los países compradores, por ejemplo la aplicación de las fechas fijadas por el *marketing order* para el caso de Estados Unidos, o el excesivo control que existe para el uso de pesticidas.

Por otra parte, esta Asociación ejerce una acción negociadora, como fue el caso de la apertura del mercado de Japón para la uva de mesa. La autorización de exportación exigió la construcción de un laboratorio experimental en Arica, entre otras obligaciones de orden técnico y fitosanitario; una situación similar se da con las exigencias impuestas por la CEE.

**Recuadro 10. La iniciativa privada organizada de Chile suscribe convenios internacionales de orden técnico a nombre del país.**

La Asociación de Exportadores de Frutas, por medio del Comité de Frutas y Hortalizas, ha suscrito convenios a nivel internacional en nombre de Chile en el campo de las exportaciones de productos hortofrutícolas y sus requerimientos fitosanitarios, entre ellos los siguientes:

- Convenio Tripartito USDA-SAG-ASOEXP, referente a la inspección en origen de frutas tales como: Frambuesa, Espárrago, Carozos, Pomáceas, Kiwi, y la certificación de la fumigación para el caso de la Uva de Mesa.
- Convenio con CEE, a la cual se exportan Pomáceas y Carozos. Para dar efecto a la inspección en origen, llegan a Chile inspectores desde la Universidad de Hamburgo para verificar la ausencia de la Escama San José. El costo financiero de esos convenios se cubre con base en el cobro de cajas revisadas.

Otros convenios de relevancia suscritos por la ASOEXP son:

- Convenio Tripartito Chile-Japón.
- Convenio Chile-Filipinas.
- Convenio Chile-Taiwan.
- Convenio de Publicidad en Estados Unidos para la Uva de Mesa.
- Convenio del Departamento de Estadísticas suscrito con el SAG, otorgando la información diaria de las cajas exportadas vía aeropuerto, o puerto. Este convenio aporta a las exportadoras, consignatarios, productores, etc., una completa información comercial de las Exportaciones Hortofrutícolas llevadas por el registro de embarques.
- Convenio de Indices de Exportación. Este edita periódicamente información importante para esta actividad comercial: estadísticas, legislación, tributación vigente, informes, documentos y estudios de análisis de Asesores.

Fuente: Echenique (1991).

La ASOEXP también cuenta con un Programa de Control de Calidad, y suscribió un convenio con FEDEFRUTA (Comité de Coordinación

Hortofrutícola) y la Pontificia Universidad Católica de Chile con el objeto de preservar la presencia y posición exportadora en los mercados internacionales. La función auditora fue delegada a la Facultad de Agronomía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Este programa se realiza con el fin de certificar el control de calidad de cada una de las empresas afiliadas por medio de inspecciones de origen, con verificación de la condición y calidad del producto.

La evolución de nuevas agrupaciones gremiales (segunda de las formas mencionadas), aparece con el desarrollo de las nuevas producciones que se han logrado en el marco de programas de fomento a exportaciones no tradicionales en los países y que vienen a complementar las gremiales existentes, usualmente ligadas estas últimas a los cultivos tradicionales. La Asociación de Productores de Cardamomo (APROCAV) en Guatemala; la Asociación de Productores de Frutas (ASOFRUTA) en Costa Rica y FEDEFRUTA en Chile son ejemplos de ese proceso.

El desarrollo de nuevas empresas dentro del marco gremial existente (tercera forma mencionada), está orientado a lograr una mayor articulación de todos los eslabones de la cadena agroindustrial, que van desde la producción hasta el mercado internacional. En tal sentido, pueden mencionarse la creación de empresas comercializadoras, tales como las cooperativas de segundo grado en Uruguay (por ejemplo la Central Lanera, la Central Cooperativas de Carne y de Granos), y la creación de fondos privados para el desarrollo de la producción de cítricos y pecuaria en Brasil (FUNDECITRUS y FUNDEPEC), enfocados al control de plagas (defensa sanitaria), como el cáncer cítrico y la fiebre aftosa, respectivamente.

También en esa modalidad se generan las organizaciones cúpula (organizaciones superiores que agrupan a otras de menor jerarquía, en forma piramidal, en función de la amplitud de sus objetivos y separación de actividades), tanto dentro del país como a nivel subregional, en el marco de procesos de integración. Un ejemplo de organización a nivel nacional es el caso de las Asociaciones de Agricultores de los Valles o distritos de riego del Estado de Sinaloa, México, cuyos representantes integran la Confederación de Asociaciones de Agricultores del Estado de Sinaloa (CAADES), que, a su vez, es un miembro importante de la Unión Nacional de Productores y Exportadores de Hortalizas de México (UNPH). A estos tres niveles están claramente definidos los objetivos, actividades y responsabilidades (Pomareda 1992).

Ejemplos de las últimas organizaciones son también la Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá (FEDEPRICAP) y la

Federación de Cámaras de Agricultura de Centroamérica; la formación de esta última fue promovida por el IICA.

Esas organizaciones cúpula a nivel subregional se han convertido no sólo en instancias de negociación y coordinación frente a los gobiernos de sus respectivos países sino que, además, como en el caso de FEDEPRICAP, desarrollan proyectos de investigación y de capacitación en apoyo a la transformación productiva y la competitividad de sus agremiados, generan foros de concertación especializados, desarrollan proyectos conducentes a brindar soluciones específicas a limitantes estructurales (por ejemplo, la creación de Bolsas de Subcontratación para resolver problemas de capacidades técnicas en las unidades productivas) y hasta para coordinar la toma de posiciones consensuales de sus miembros frente a negociaciones internacionales (ver Recuadro 11).

**Recuadro 11. Coordinación privada para negociación de tarifas navieras en las exportaciones de melón centroamericano.**

La United States Central American Lines Association (US CALA), agrupación de las líneas navieras que sirven a Centroamérica y que fijan en común sus tarifas, elevó significativamente las mismas en 1989 para los productores de melón. La situación generada llevó al extremo de provocar el cierre de actividades en El Salvador.

La Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá (FEDEPRICAP) convocó a los productores y exportadores de la fruta para buscar un acuerdo de consenso. La posición conjunta regional permitió negociar con las navieras la formación de un foro para discutir las repercusiones de los costos de transporte marítimo en las actividades exportadoras de melón, con el resultado de la suspensión de la aplicación de los aumentos por parte de la US CALA, lo cual representó un ahorro aproximado de 13 millones de dólares en beneficio de los productores centroamericanos de melón.

Fuente: Cepal (1993).

La creación de nuevas organizaciones de apoyo y empresas especializadas de servicios (cuarta forma mencionada), constituye una respuesta a los problemas y exigencias que enfrenta el sector agropecuario regional, ya sea

como una respuesta propia de la iniciativa privada a las señales y oportunidades que brinda el mercado, o ya como una forma de transferir soluciones por la vía de la cooperación internacional de gobiernos amigos.

En el primero de esos casos se puede citar la iniciativa de la Confederación de Cooperativas de Centroamérica y el Caribe, las cuales, ante los problemas de acceso al financiamiento en condiciones adecuadas a sus necesidades, crearán un banco destinado a impulsar proyectos de desarrollo dentro del sistema. El Banco tendrá su sede en Costa Rica y contará con sucursales en todos los países del área; comenzará sus operaciones con un capital inicial de 40 millones de dólares, aportado en gran parte por la Comunidad Económica Europea (CEE), quien además le brindará asistencia técnica.

En Venezuela se observan cambios positivos en las organizaciones gremiales que se encuentran desarrollando actividades especializadas en apoyo a sus asociados, entre las cuales se destacan:

- Desarrollo de sistemas de información sobre indicadores de evolución de cada uno de los subsectores de la industria.
- Constitución de comités empresariales para el establecimiento de contactos y de acuerdos subregionales en materia de intercambio comercial y de definición de políticas comunes entre los países del Grupo Andino.
- Definición de proyectos binacionales (Venezuela-Colombia) de cooperación técnica y de investigación y desarrollo.
- Promoción de acuerdos directos entre productores agrícolas y agroindustria para la articulación efectiva de cadenas productivas.
- Desarrollo de encuentros nacionales para el análisis de la situación y estrategias sectoriales.

En Argentina también se aprecia el surgimiento de empresas privadas especializadas. Una de las manifestaciones de los esfuerzos por ampliar las exportaciones de origen agropecuario, con incorporación de actividades no tradicionales, ha sido el surgimiento de empresas de servicios, tecnología y comercialización destinadas a sostener los intentos de diversificación. El liderazgo en algunas actividades ha estado vinculado a grandes empresas transnacionales y en otros a empresas de origen local.

Hace poco tiempo se ha anunciado la construcción e instalación de un Centro de Negocios Agropecuarios, un proyecto que incluye la construcción

de 25 000 m<sup>2</sup> de locales y oficinas ubicados en seis plantas en el centro de Buenos Aires. El emprendimiento se denomina CNA Paseo Colón; concentrará empresas líderes de producción y comercialización de insumos, productores y servicios, administraciones, cooperativas, asociaciones de criadores, cámaras empresarias y entidades representativas del sector agropecuario. El Centro pondrá un énfasis especial en las actividades vinculadas con el MERCOSUR.

En el marco del MERCOSUR se aprecia también el surgimiento de empresas privadas de servicios, como un esfuerzo cooperativo entre países. En lo que se refiere al servicio de información, representantes de las entidades agropecuarias de Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay y Chile crearon recientemente la Asociación Latinoamericana de Desarrollo de la Agricultura. El objetivo central es promover la coordinación y el intercambio de la información y experiencias que permitan agilizar las relaciones comerciales y el desarrollo tecnológico para la agricultura. En ese sentido, será necesario crear una central de datos o informaciones, complejos de control fitosanitario, exigencias burocráticas de calidad, patentes, normatización, etc.

Otra iniciativa importante en ese esquema de integración es la creación de la Asociación Interamericana de Distribución de Productos Industrializados de Consumos Básicos (ADICOB), formada por las asociaciones nacionales de detallistas y distribuidores de productos industrializados de Argentina, Uruguay, Paraguay y Brasil (con sede provisional en Brasil). La finalidad es defender los intereses en términos de legislación y organizar los diferentes segmentos del sector de distribución para participar en el MERCOSUR.

En el segundo de los casos mencionados, se ubican la creación de la Coalición Costarricense de Iniciativas para el Desarrollo (CINDE) y similares organizaciones generadas bajo el patrocinio de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), del Gobierno de Estados Unidos.

CINDE es una entidad privada sin fines de lucro, que cuenta con una División Agrícola, una División Industrial y una de Turismo; procura fomentar la investigación y la introducción de mejoras tecnológicas en sus respectivos sectores. La División Agrícola se incorporó a la estructura de CINDE hace aproximadamente un año y medio; anteriormente operaba un órgano independiente denominado Consejo Agrícola y Agroindustrial Privado (CAAP).

La División Agrícola se encarga de programas de generación tecnológica y de asistencia técnica relacionados con producto que muestran un potencial exportador. Esa división utiliza el apoyo institucional existente en CINDE para

otras acciones tales como mercadeo, capacitación, inversiones hacia el sector, inteligencia de mercados, etc.

Por su parte, las empresas especializadas en servicios que se han desarrollado dentro de este proceso, son de muy variada naturaleza y se caracterizan por la solución que estén brindando en el mercado. Existen empresas de servicios de información, de distribución de productos, de investigación, de asistencia técnica, de viveros y venta de material genético, y otras que buscan agregación y unidad de ofertas.

En Chile, por ejemplo, la información es uno de los aspectos en el que más se han desarrollado empresas privadas. Los bancos comerciales proporcionan información especializada a sus clientes por medio de boletines, revistas y libros.

**Recuadro 12. Información en apoyo al sector exportador agrícola no tradicional en Costa Rica.**

La Coalición Costarricense de Iniciativas para el Desarrollo, una ONG creada en Costa Rica, constituyó el Centro de Información Estratégica para Negocios Internacionales (CENI), con el objetivo de apoyar al sector exportador no tradicional y brindar información actualizada sobre mercados, tendencias de precios e información técnica.

El CENI cuenta con un sistema de información mediante acceso a bases de datos locales e internacionales; ofrece información de precios de productos agrícolas frescos, en forma diaria, semanal e histórica, para diferentes mercados de Estados Unidos, Canadá y Europa.

Además, brinda datos básicos sobre Costa Rica (indicadores económicos, política laboral y salarial por sectores económicos, reglamentaciones, etc), información estadística sobre comercio exterior, importadores y exportadores y bibliografías especializadas.

Fuente: CINDE (1993).

La información de detalle es recopilada y elaborada por empresas computarizadas que tienen acceso a bancos de datos y luego procesan y entregan al usuario el perfil seleccionado. De estos servicios de información

hay muchos en Santiago y en algunas otras capitales de la Región; existen diferentes modalidades de pago y contratación. El más grande y conocido en información de mercado es DICOM, que entrega el servicio a pedido y por suscripción, en relación a volúmenes y valores exportados, destino, empresas, puerto de embarque, etc., por partida arancelaria. Los productores y exportadores normalmente contratan esos servicios.

En Uruguay se han desarrollado empresas de servicios de "medianería", que consisten en empresas que no tienen tierra pero poseen maquinaria, capital y tecnología para la siembra de cultivos cerealeros y oleaginosas. Ese tipo de empresas realiza convenios con los propietarios de la tierra (generalmente mediante acuerdos de riesgos compartidos) y aprovecha las economías de escala que le permiten la utilización de grandes equipos y el cultivo de grandes áreas.

En los últimos tiempos han surgido en varios países de la Región las *trading companies*, cuyo objetivo es la comercialización internacional de productos agropecuarios.

Por último, existen otras formas de organización en una serie de rubros en los cuales la producción, el procesamiento agroindustrial y la comercialización interna y externa requieren un alto grado de organización. Por lo general, se trata de organizaciones montadas en función del acceso a mercados, que organizan la producción básica para satisfacer a la agroindustria y la exportación. La organización de procesamiento para exportación suministra a los productores un paquete tecnológico cerrado, asesoría y financiamiento, que se paga con producción. El caso de la cebada cervecera en Uruguay constituye un ejemplo de organización en el cual la agroindustria del malteado y fabricación de cerveza se ha integrado verticalmente, de forma tal que las empresas agroindustriales contratan con productores individuales la producción de cebada. A su vez, las empresas son productoras de cerveza para el mercado local y fuertes exportadoras de cebada cruda y malteada al mercado brasileño.

También en Uruguay se cuenta con un ejemplo de integración vertical a lo largo de la cadena agroindustrial por parte de una organización de productores de lácteos, asociados en la cooperativa CONAPROLE. Esa cooperativa logra una articulación total de todos los eslabones que van desde la provisión y financiamiento de insumos hasta la venta en múltiples destinos del mercado internacional. Simultáneamente, desarrolla un programa de inversiones a nivel industrial para permitir la fabricación de los productos demandados internacionalmente, incluidas plantas elaboradoras de quesos, leche en polvo, caseína, etc.



Las cooperativas de segundo grado constituyen en Uruguay una forma de respuesta del sector privado en aquellos rubros productivos en los cuales el país contaba con una importante base de cooperativas de primer grado (aquellas que agrupan directamente a productores, como era el caso de CONAPROLE), al desafío que la iniciativa privada recibe para hacerse cargo de actividades tradicionalmente realizadas o reguladas por el Estado. En efecto, comienza a crecer un importante grupo de cooperativas de segundo grado (agrupaciones de cooperativas de primer grado) con el objetivo de ofrecer a sus asociados la posibilidad de mejorar la articulación entre la producción primaria y los mercados nacionales e internacionales; actúan como una empresa de comercialización y, eventualmente, de procesamiento de la producción de sus asociados, en todos los casos con énfasis en el comercio exterior.

El caso más importante es el de la Central Lanera Uruguaya, una cooperativa de comercialización y exportación de lana que nació durante los años ochenta y que canaliza cerca del 10% de la zafra de la lana del país. En la actualidad, la Central Lanera posee una planta de lavaduría y peinaduría (producción de *tops*) que la ubica, tanto por su tecnología como por su capacidad de procesamiento, entre las mejores del país. A partir de 1981, la Central Cooperativas de Carnes (CCC) actuó como una cooperativa de comercialización de segundo grado; hasta 1987 actuó arrendando los servicios de faena y procesamiento para sus ventas. En tal fecha, mediante el aporte de sus socios y con financiamiento estatal, la CCC adquirió una moderna planta frigorífica con habilitaciones para exportar a todo el mundo, incluidos la CEE y EE.UU.

De la misma forma que en lana y carne, las Central Cooperativa de Granos (CCG) es una institución de segundo grado que comercializa cereales y oleaginosas, tanto en el mercado interno como en el de exportación. Por medio de sus cooperativas de primer grado afiliadas, la CCG es la encargada de 300 mil toneladas en 22 plantas de recibo. En lo que se refiere a la comercialización interna de cereales y oleaginosas, particularmente en trigo, la CCG ha cumplido un importante rol en el mercado. En la actualidad, la cooperativa ya lleva realizados varios negocios de exportación y ha adquirido capacidad industrial en el área de molinería y fabricación de aceites, lo que permitirá participar directamente en el mercado de productos procesados, tales como harinas y aceites.

Otros ejemplos similares son los de CALFORU (una cooperativa que nuclea asociaciones de pequeños productores y que ha tenido un rol protagónico en la realización de exportaciones de productos cítricos y granos y en la importación de insumos); cooperativas de plantadoras de caña de azúcar en el norte del país (estas cooperativas y sus ingenios industriales han tenido un

importante crecimiento y hoy son los principales abastecedores de azúcar en el país); la cooperativa de producción de uva y vinos de calidad (CALVINOR) y otras dedicadas a la hortifruticultura, con la venta de productos en fresco y, en la actualidad, con un túnel de congelamiento rápido (IQF) que le permite acceder con producciones de alta calidad a los mercados más exigentes.

Como complemento de la actividad comercial que desarrollan las cooperativas de segundo grado, existe una cooperativa de tercer grado, Cooperativas Agrarias Federadas (CAF), que desempeña un papel gremial en beneficio del sistema cooperativo, así como también una tarea general de apoyo al sistema cooperativo agrario.

Otro caso interesante de integración vertical es el de la empresa PIPASA, en el ramo de la agroindustria avícola, en Costa Rica. El grupo PIPASA está constituido por once empresas entre las cuales se encuentran algunas destinadas a la producción de ponedoras, incubadoras, fabricación de concentrados, procesamiento, distribución, etc. La empresa contrata con pequeños productores la cría de pollos hasta 7-8 semanas; les entrega pollitos BB, concentrados y asistencia técnica, y recoge los pollos vivos al final del período de crecimiento. La firma posee la más moderna planta de procesamiento con capacidad de sacrificio de 4000 a 5000 pollos/hora, y produce y distribuye el pollo entero, en partes y embutidos y cuenta con gran variedad de subproductos para utilización en alimentos animales (Pomareda 1992).

Una interesante forma de institucionalidad desarrollada en algunos países es la asociación en empresas de riesgo compartido entre unidades comercializadoras y procesadoras con unidades de pequeños propietarios o campesinos, a quienes se otorga asesoría técnica, se les garantiza la adquisición de sus cosechas y se participa en la responsabilidad por el crédito solicitado a la banca comercial. Algunos casos significativos de la realidad mexicana en ese campo se describen en el Recuadro 13.

La organización grupal se presenta como una de las pocas alternativas para viabilizar la participación eficiente de las unidades campesinas y pequeños productores en las corrientes comerciales que prevalecen en las economías de mercado. Sólo mediante la organización grupal se puede acceder al crédito comercial, a las nuevas tecnologías, a mayor poder de negociación, a las economías de escala y a la introducción de formas superiores de gestión empresarial. En México, se ha emprendido un programa de promoción de asociaciones de productores, en el cual los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) presentan una experiencia pionera en la promoción de asociaciones de participación, como un medio de modernización del campo mexicano.

### **Recuadro 13. Dos ejemplos exitosos de asociaciones de pequeños productores y empresas comerciales en México.**

La Exportadora de Hortalizas S.A. en Tierra Negra, Ejido de Amazcala (Estado de Querétaro) y la Avícola El Acebuche S.A., son dos ejemplos exitosos de asociaciones de ejidatarios con empresas en México.

La primera de las asociaciones, promovida por la empresa Exportadora de Hortalizas Expohort con los ejidatarios de Amazcala para el cultivo de coliflor, se constituyó en 1990 y han obtenido utilidades además de las remuneraciones que ya de por sí son superiores a lo que hubiesen obtenido por cosechar maíz, les han permitido además cumplir con los compromisos del crédito de avíos, amortizar los vencimientos de dos préstamos refaccionarios, el primero para la construcción de un pozo (en la región la tierra es buena pero el agua no abunda) y el segundo para adquisición de un tractor.

El éxito en la operación llevó a los ejidatarios a plantear a la empresa un cambio en los términos de la asociación; ahora ya no requieren un deudor solidario, sino que prefieren un contrato de compraventa mediante el cual la empresa les brinda asistencia técnica, les financia el paquete tecnológico y compra sus productos sin participar en el riesgo, ni en las utilidades derivadas de la producción primaria.

El segundo de los ejemplos es el de la asociación entre una empresa grande e integrada en toda la cadena avícola destinada al mercado nacional (Empresa Avícola Bachoco) y un grupo de diez ejidatarios. Mediante la asociación se constituyó una sociedad anónima (El Acebuche), mediante la modalidad de asociación con participación de capital de riesgo en activos fijos (50% del capital social cada una de las partes). La sociedad adquirió el terreno y Bachoco capacitó a los ejidatarios en sus propias granjas.

La granja produce huevo para mesa, tiene capacidad para 45 000 aves y 700 tm de huevo. Los ejidatarios atienden directamente la granja y aseguran la calidad de la producción y Barocho se encarga de la administración, la asistencia técnica y la comercialización.

Los resultados han sido buenos, tanto en lo económico como en lo social. La granja alcanzó altos grados de eficiencia y los miembros multiplicaron sus ingresos anuales alrededor de 12 veces; las familias tuvieron acceso a seguridad social, mejores viviendas y educación.

**Fuente:** Dureint Bielous y Oliver (1992).

Los FIRA tienen un Programa Especial de Asociación de Empresarios Agropecuarios con Productores de Bajos Ingresos, con más de diez años de experiencia; a lo largo de su operación se han impulsado más de 200 asociaciones, de las cuales en la actualidad funcionan 37. El programa busca asociar mediante contratos a ejidatarios con empresarios agropecuarios, para que los primeros puedan acceder a la tecnología, la experiencia administrativa y el dominio del mercado y logren así una mayor productividad del campo; ello induce a un cambio en la dinámica de trabajo y a mejorar las condiciones de vida de los agricultores.

En las Asociaciones, los ejidatarios aportan tierras y mano de obra para el desarrollo de actividades productivas o comerciales y participan en las utilidades o pérdidas. Los empresarios aportan tecnología y mercado. El capital necesario lo financia la banca.

También deben mencionarse las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), que se fortalecen a partir de 1986 y que, en el caso de Guatemala llegan por ejemplo a más de 700 diseminadas en todo el país. Atienden actividades relacionadas con el desarrollo de los recursos humanos (salud) y la producción (crédito, mercadeo, acceso a la tierra, etnología, infraestructura básica etc.). En ese país las ONGs se agrupan en tres entidades: el Consejo de Instituciones de Desarrollo (COINDE), la Asociación de Entidades de Desarrollo y de Servicio no Gubernamentales de Guatemala (ASINDES) y el Consejo de Bienestar Social.

## **Nuevos vínculos con el sector privado internacional**

En la mayoría de los países analizados no se destacan nuevas modalidades de inversión extranjera, más allá de los acuerdos de inversión conjunta y con riesgos compartidos (*joint ventures*), una modalidad conocida pero aún poco explotada en la región.

La formalización de acuerdos empresarios, en especial los que involucran inversiones de capital proveniente del exterior, ha estado casi siempre acotada por las condiciones económicas globales. Ante las perspectivas de estabilidad macroeconómica y en el marco de una política de liberalización del movimiento de capitales y el comercio, con un régimen jurídico más liberal para las inversiones y una amplia gama de alternativas para emprendimientos diversos, parece haber un cambio en la tendencia y en el ritmo de este tipo de actividades.

En particular, las empresas que operan en el segmento de la agroindustria comienzan ahora a aprovechar las ventajas de realizar inversiones de carácter complementario; buscan explotar las ventajas competitivas en términos de calidad y precio de las materias primas y estructura de la agroindustria moderna.

En el marco del MERCOSUR y en torno a complejos agroindustriales, se puede observar a empresas multinacionales y nacionales aprovechar las posibilidades de un mercado integrado para realizar inversiones complementarias. En tal sentido, pueden apreciarse casos de emprendimientos para producir malta, para el desarrollo de industrias de celulosa y papel, de maquinaria agrícola, y puede observarse el impulso a la producción de animales de calidad, mediante el apoyo a la exportación de vientres lecheros al Brasil, en el contexto de las relaciones entre ese país, el Uruguay y la Argentina.

Por su propia naturaleza, las empresas multilaterales están en mejores condiciones para implementar estrategias de inversión con miras a internalizar las ventajas de localización geográfica de sus plantas productivas. Sobre todo, poseen información de los diferentes mercados internacionales y su ambiente institucional, generalmente no disponibles para otros tipos de organización. La asimetría de información representa un activo intangible de las organizaciones multinacionales, que tiende a perder su valor con la formación de un mercado común. Esa pérdida de ventajas estratégicas puede explicar la tentativa de estas organizaciones de hacer frente al proceso integrador beneficiándose con nuevas ventajas.

A título de ejemplo, se puede mencionar una estrategia del grupo BONGRAIM en el mercado de los quesos. Por un lado, la empresa pretende exportar a Argentina quesos cremosos y fundidos (Polengino, Chamois D'Or, Camambert), elaborados con tecnología industrial producida en Brasil. En esos productos, la tecnología pesa más que el costo de la materia prima. Por otro lado, serán importados por su fábrica en Argentina (Santa Rosa) los quesos de masa tipo parmesano, gorgonzola y cheddar, los cuales exigen menos tecnología, pero una mejor calidad de leche disponible en el país.

El primer gran *joint venture* concretado en los últimos tiempos es el que involucra a capitales argentinos y brasileños en la constitución de la Maltería Pampa, radicada en el sur de la provincia de Buenos Aires (Argentina), que significará un fuerte incentivo para la producción de cebada cervecera en el sur de la región pampeana. La empresa Londrina S.A (Brahama) de Brasil importará la mayor parte de la producción de malta de la planta de 35 millones de dólares que ya está en marcha y que se propone producir

inicialmente 70 000 toneladas anuales de malta para llegar a las 280 000 toneladas en 1999.

Otro acuerdo en vías de concreción es la importación de bienes de capital desde el Brasil para la industria de celulosa y papel que involucra a un *pool* de las empresa papeleras más grandes de la Argentina: Celulosa Argentina, Massuh, Ledesma y Alto Paraná.

Se realizan acuerdos y fusiones empresarias en el área de la maquinaria agrícola que integran, incluso, a firmas exportadoras de granos. Se señala que Cargill y Nidera, dos grandes firmas de este último rubro, están realizando planes de canje de granos por maquinaria, con importación de equipos de Brasil. La empresa CIDEFF de Chile compró la división agrícola de Macrossa de la Argentina, en el cual invertirá ocho millones de dólares para fabricar tractores agrícolas articulados que planea exportar a los países del MERCOSUR. Estas y otras empresas internacionales desarrollan proyectos en materia de tractores y cosechadoras. En este último rubro, dos empresas argentinas, competidoras en el mercado local, estarían proyectando asociarse para insertarse en el mercado internacional.

Otro caso interesante es el de la suscripción de un convenio entre el Banco de la Nación Argentina y el Banco de Brasil, para facilitar la exportación de vacas lecheras del primer país al segundo. La línea de crédito es de 10 millones de dólares y significa un aliciente para la actividad de los cabañeros que producen animales puros.

En el caso de Chile, las actividades frutihortícola y forestal están totalmente internacionalizadas y existen diversas formas de participación de la inversión extranjera: empresas con la totalidad de su capital extranjero y que usan su nombre internacional; personas naturales o jurídicas extranjeras que poseen acciones en empresas chilenas; *joint ventures* entre empresas chilenas y extranjeras (se da más en la explotación forestal); empresas chilenas que realizan inversiones extranjeras en el exterior.

En el caso de Costa Rica, se promueve la inversión extranjera directa y bajo la forma de *joint ventures* mediante la acción de CINDE. Esa institución ha desarrollado un intenso y fructífero programa de atracción de inversiones, en apoyo a las políticas establecidas por las autoridades del país. Para ello, ha constituido una red de oficinas en el exterior (Nueva York, Chicago, Los Angeles, Miami, Holanda, Alemania y Hong Kong), encargadas de promover la inversión en su país.

Dichas oficinas son complementadas con un equipo de apoyo local que brinda información debidamente clasificada en una base de datos y atiende a los inversionistas potenciales, prepara materiales informativos e itinerarios de entrevistas estratégicas, que procuran ofrecerle la información necesaria para tomar la decisión de realizar su inversión en el país.

En 1990 se promulgó la Ley Reguladora del Mercado de Valores y se introdujeron reformas al Código de Comercio para crear la figura de sociedad de inversión de capital, que responde al tipo de empresas de riesgo compartido. En virtud de que las empresas de inversión de capital de riesgo operan como un fondo de inversiones intermediario entre los inversionistas y las empresas financiadas, se les da un tratamiento fiscal diferenciado para motivar su formación.

En Guatemala se insiste en la conveniencia de promover la inversión extranjera por diversas formas y medios, entre ellos los *joint ventures*. Sin embargo, se ha avanzado muy poco en este campo, debido sin duda a que el proceso de reconversión industrial avanza en forma lenta, y el ajuste de la economía en general presenta rezagos apreciables en relación a otros países y con respecto también a otras medidas, en especial financieras, que ya se han adoptado. Puede esperarse que este tipo de inversiones aumenten sensiblemente a medida que los sectores productivos modernicen y amplíen sus plantas. Para esto, se desarrollan programas específicos con cooperación internacional.

Por ejemplo, el gobierno alemán, por medio de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), llevará a cabo junto con entidades de los sectores público y privado, un programa de 36 meses de duración para identificar actividades de cooperación empresarial a nivel de *joint ventures*, así como también para promover y facilitar la participación de empresas guatemaltecas en ferias de exportaciones que se celebren en Alemania con ese propósito. La conformación del Programa de la GTZ en esa forma le permitirá alcanzar los resultados esperados.

Por otro lado, en el Programa de Cooperación Técnica UNCTAD/GATT que se implementará próximamente para el desarrollo de las exportaciones a mediano plazo, contempla los *joint ventures* entre los principales mecanismos de cooperación empresarial para promover la inversión del exterior, sea mediante una participación directa en la inversión, transferencia de tecnología o asegurando nichos en el país de origen o en otros puntos del mercado internacional.

# 6

## CONSIDERACIONES FINALES: HACIA UN NUEVO RELACIONAMIENTO PUBLICO/PRIVADO

Las respuestas del sector privado vinculado a la agricultura latinoamericana no han sido uniformes, debido a varios factores. Entre ellos se encuentran su propia heterogeneidad, los diferentes grados de desarrollo previo de las organizaciones privadas, los niveles de protección (o desprotección) que experimentaron en el pasado y que condicionaron su accionar, y la forma en que el sistema económico o área de actividad se vinculaban al mercado internacional.

La actitud de la iniciativa privada ante las reformas económicas y la reforma del Estado se aprecia en dos dimensiones: a nivel micro, al interior de los agentes económicos que se ajustan y realizan sus propias transformaciones productivas y organizacionales, para adaptarse a las condiciones y exigencias del nuevo entorno y a las nuevas reglas del juego, que demandan operar en mercados más abiertos, competitivos y con un menor soporte por parte del Estado. La segunda dimensión se sitúa a nivel de las organizaciones del sector, que también tienen que evolucionar para atender las nuevas demandas de sus integrantes y, al mismo tiempo, modificar su forma de relacionamiento con la esfera pública de sus economías.

En la primera de las dimensiones mencionadas, se observa un espectro muy variado de respuestas del sector privado, en buena medida debido a la propia heterogeneidad de los agentes económicos que lo integran. Se aprecian sectores en los cuales los procesos de modernización y adaptación a las nuevas circunstancias son evidentes, en tanto que otros sectores continúan postergados y sin capacidad para integrarse de manera eficiente al mercado. En algunos casos también se observa cómo las funciones que antes cumplía el Estado son rápidamente asumidas por la iniciativa privada (en especial en cuanto se refiere a la comercialización interna y externa de productos); en otras áreas se producen vacíos institucionales porque, por diversas razones, la privatización de las funciones no es abordada con la celeridad requerida (por ejemplo, en la extensión agropecuaria de desarrollo de tecnología).



A nivel de las organizaciones del sector, acostumbradas a una estrategia dual de dependencia y confrontación frente al accionar del Estado, la evolución muestra un mayor dinamismo en cuanto al desarrollo de nuevas organizaciones y la asunción de nuevas funciones. Esto se logra mediante la búsqueda de la complementación de esfuerzos para afrontar de mejor forma los retos de la producción y la comercialización. Sin embargo, el avance es menos significativo en el desarrollo de instancias de diálogo y concertación.

## ¿Qué se espera del nuevo Estado en ALC?

En el pasado se justificó la protección a las nacientes actividades bajo el criterio de que se trataba de una "industria infantil". Ahora el sector agropecuario y agroindustrial latinoamericano debe pasar por una etapa de adaptación, sin el apoyo estatal del cual otrora disfrutó la industria y sin la posibilidad —ya que las reglas del juego del nuevo modelo lo impiden— de establecer el marco de protección y soporte que necesitarían para reconvertirse. En los tiempos actuales sólo parecieran aceptarse limitados esquemas de protección temporal, tales como las "bandas de precios".

El panorama se complica debido a las exigencias y retos que impone la nueva estrategia de desarrollo. Se requiere no sólo que la sociedad civil y el sector privado adopten una nueva actitud para asumir las funciones que desempeñaba el Estado, sino además desarrollar nuevas actividades que demanda el hecho de operar en mercados más abiertos y competitivos.

Se requiere también que el Estado, ahora más pequeño, sea más eficiente y desempeñe tareas fundamentales, ya sea en apoyo al nuevo esfuerzo exportador, ya para promover la resolución de problemas básicos que la sociedad demanda. Aquellos problemas que no sólo no han encontrado solución sino que tendieron a agravarse, en parte como resultado de la crisis y en parte de las medidas de ajuste (en parte la pobreza), y aquellos que demandan reenfoques, de acuerdo con las nuevas vías del desarrollo.

Entre estas últimas se identifican las acciones conducentes a rescatar la preocupación por lo social y proveer las condiciones para que se logre un desarrollo influyente que garantice la equidad y una participación de la sociedad civil que ayude a consolidar sistemas democráticos. Ello requiere la superación de los enfoques asistenciales de las políticas de focalización del gasto o, en todo caso, considerarlos como un paliativo temporal, para orientarlas hacia la acción que garantice una participación activa de los grupos menos favorecidos, no sólo en el esfuerzo por la producción sino también en el disfrute de los beneficios del desarrollo.

Dentro de las tareas de apoyo al esfuerzo exportador, se ubican los retos del nuevo paradigma tecnológico, la necesidad de contar con una infraestructura para la exportación. Esta deberá disponer de sistemas de información, recursos humanos calificados y una organización grupal que viabilice la estrategia de apertura, al mismo tiempo que se implementan políticas de conservación de los recursos naturales que aseguren su disponibilidad en el futuro, para el disfrute y uso de las generaciones venideras.

El proceso de reforma del Estado no es un capítulo cerrado; por el contrario, es necesario precisar orientaciones, concluir acciones y resolver aspectos indispensables para consolidarlo. En tal sentido, el papel del Estado no debería limitarse a la conducción estratégica del proceso sino que, además, tendrían que introducirse mayores cambios conducentes a que las funciones que le competen sean desarrolladas con mayor eficiencia y ajustándose a las nuevas condiciones y demandas. En esta última línea, se plantea:

- a. La necesidad de ajustar las estructuras institucionales y funcionales con el fin de superar la visión estrecha de una agricultura primaria y poder enfocar su accionar en torno a la noción de sistemas agroalimentarios y agroindustriales. Esto significa la necesidad de extender la cobertura de acción de las instituciones sectoriales a todos los eslabones de las cadenas productivas; de ese modo, se integrará su enfoque y se eliminarán los vacíos de acción institucional (áreas grises) producto de la indefinición de responsabilidades heredada de una división institucional por sectores (agricultura, industria, comercio, etc), encasillada dentro de límites artificiales que no se ajustan a la realidad actual del fenómeno producción/transformación/distribución/consumo.
- b. El ajuste de la estructura institucional también debe contemplar el desarrollo de las capacidades de coordinación de diferentes funciones y agentes (públicos y privados) y promover que agentes privados llenen los vacíos institucionales que ha dejado la "retirada" del Estado.
- c. El desarrollo de los marcos regulatorios que sustituyan los anteriores mecanismos de intervención, sobre todo en aquellas áreas en las cuales se presentan fallas del mercado y donde hay que preservar el interés colectivo: por ejemplo, aquellas susceptibles de transformar los monopolios públicos en monopolios privados, donde existan problemas de imposibilidad de fiscalización por parte de los consumidores o donde se produzcan externalidades negativas.

- d. El desarrollo de formas institucionales que promuevan la desconcentralización y la descentralización de la gestión agrícola, como una forma de promover mayor participación local en las decisiones.
- e. La promoción del sector privado para que desarrolle las nuevas actividades y los nuevos servicios que requiere la agricultura ampliada para su modernización y mejor inserción en ambientes de mayor competencia internacional.

## **Emergencia de nuevos actores privados**

En el proceso en curso hay que reconocer la emergencia de nuevos actores sociales que muestran una presencia cada vez mayor en el panorama del acontecer agropecuario y en el medio rural. Las ONGs constituyen el ejemplo de mayor relevancia; algunas de ellas prácticamente están reemplazando al Estado en su accionar en determinadas áreas, especialmente en la zona rural. También proliferan las nuevas formas de asociación entre diferentes actores, a medida que se entroniza el enfoque del sistema agroalimentario y se refuerzan los vínculos entre los diferentes eslabones de las cadenas, no sólo en el plano nacional sino también en sus relaciones con agentes económicos del exterior.

El convencimiento de que la organización grupal es una vía de solución para las unidades económicas que presentan limitaciones para accionar con éxito en forma individual en un ambiente de mayor predominio del mercado y de la competencia, tiende a reforzar los procesos de asociación, de integración y de establecimiento de alianzas; también lleva a hacer más compleja la trama de interacciones, en donde la conciliación de intereses no necesariamente encuentra canales e instancias institucionales adecuadas para su resolución.

La apertura económica y los procesos de integración comercial ponen en entredicho las relaciones que se habían desarrollado históricamente entre los diferentes eslabones de una cadena productiva (por ejemplo entre productores primarios y transformadores), que organizaron sus relaciones de compra/venta en el marco de unas reglas del juego que los protegían frente a la competencia externa y aseguraba, a los primeros, la salida de su producto, y a los segundos los obligaba al aprovisionamiento de insumos en el mercado local o regional. El nuevo marco de referencia minimiza la protección y permite la libre importación, con lo cual, puede prevalecer el interés rentista de corto plazo y anteponerse a criterios de solidaridad o de lealtad hacia marcas o proveedores locales (por ejemplo, los molineros importan arroz subsidiado en el mercado internacional, en vez de comprarlo a productores nacionales). Ante esas

circunstancias, sólo la consideración del enfoque de sistemas agroalimentarios puede convencer a las partes sobre la conveniencia de tejer alianzas estratégicas y desarrollar interacciones con criterios solidarios y de beneficio mutuo, con una visión de desarrollo y de más largo aliento.

## **Transformación necesaria en el sector privado**

El sector privado agrícola de ALC debe enfrentar su propia transformación en respuesta a los cambios experimentados y a aquellos que están en proceso. La primera transformación que debe emprender es tal vez de tipo mental, que le permita superar la visión dependiente y antagónica frente al Estado y concebir una nueva forma de relacionamiento que implique cooperación y complementariedad en torno a los objetivos comunes que se definan en la estrategia de desarrollo. El sector privado, por medio de sus organizaciones representativas, debe prepararse también para participar en la definición de esa estrategia.

En el agro latinoamericano, el sector privado debe mejorar la eficiencia de su acción microeconómica y reforzar sus vinculaciones intersectoriales para alcanzar posiciones competitivas. Ello pasa, en buena medida, no sólo por modernizar sus unidades productivas sino también por mejorar su capacidad de gestión. Mejorar esa capacidad implica realizar un esfuerzo deliberado por capacitar recursos humanos, difundir la utilización de prácticas gerenciales modernas, promover actitudes mentales positivas frente al cambio y la innovación, frente a la concertación y la conformación de alianzas estratégicas, que permiten alcanzar objetivos individuales y grupales.

La clave del éxito para la participación eficiente de la agricultura de ALC en el contexto internacional, dentro de un marco de apertura económica, se relaciona con la forma en que puedan ejecutarse acciones estratégicas integradas, que permitan desarrollar tanto las vinculaciones intersectoriales, la capacidad empresarial, la organización y la conciencia grupal como la capacidad para incorporar el cambio tecnológico.

Pero también se debe reconocer que el aprendizaje surgido de la experiencia es un elemento de extrema valía, en especial para los países que recién inician su camino en el ajuste y la apertura, que pueden derivar grandes beneficios de observar las experiencias acumuladas por países de más larga trayectoria en el ajuste en cuanto se refiere a las formas de adaptación de las organizaciones privadas.

También implica la necesaria reestructuración al interior de las organizaciones del sector privado. Esas organizaciones, que se habían constituido fundamentalmente como instrumentos de presión ante los poderes públicos con criterios reivindicativos o defensivos del gremio, paulatinamente incorporaron acciones conducentes a mejorar las condiciones en que se desenvolvían sus agremiados (por ejemplo facilitar acceso a servicios, promover el cambio tecnológico, resolver problemas de control sanitario, problemas de abastecimiento de insumos o de comercialización, etc) y solamente en algunos pocos casos establecieron sus propias unidades de investigación, asistencia técnica y control de calidad. La anterior tipificación determinaba la existencia de estructuras organizativas que no necesariamente se adecúan a los actuales requerimientos. El entorno actual y el papel que se les pide desempeñar a las organizaciones del sector privado, demandan niveles de información y de capacidades técnicas que obligan a modificar sus modelos organizativos y su definición de funciones.

Mención aparte merece la situación de los grupos de pequeños productores y campesinos, para los cuales la organización grupal pareciera ser uno de los pocos medios por el cual puedan lograr una efectiva inserción en los mercados y una superación de sus precarias condiciones. Es necesario realizar una verdadera promoción de la organización en esos niveles, no sólo para que participen como interlocutores válidos en el diálogo para la formulación de políticas sino, además, para hacer viables las estrategias que tiendan a alcanzar los objetivos de modernización, de equidad y sostenibilidad de la agricultura.

## **Papel de la cooperación internacional**

Las condiciones del nuevo entorno también significan desafíos y el replanteamiento de la cooperación internacional. Tradicionalmente, en la cooperación internacional para el sector agropecuario se asignaba un rol protagónico al Estado, no sólo porque las relaciones se establecían entre Estado y Estado, o mediante organismos internacionales que pertenecían a la esfera oficial, sino por la propia debilidad de la organización del sector privado, su heterogeneidad y multiplicidad de actores. Ello motivó que la cooperación internacional sólo llegara al sector privado canalizada por medio de los organismos del Estado, únicos interlocutores válidos según ese enfoque.

El cambio en las condiciones políticas y económicas, tanto en el plano mundial como a nivel de los propios países, ha modificado también el panorama de la cooperación internacional. En algunas oportunidades ha existido la necesidad de "evadir" la intervención de gobiernos o instituciones ineficientes; en otros casos existe la creciente convicción de que se debe dar un

papel más protagónico a la sociedad civil en la resolución de sus propias problemáticas; más recientemente se ha sentido la necesidad de racionalizar el uso de los recursos escasos para cooperación, frente a demandas crecientes. Esas consideraciones han motivado un replanteamiento por parte de los oferentes de dicha cooperación.

Al mismo tiempo, los procesos de reforma del Estado tienden a reducir su participación y han debilitado sus instituciones, y aparecen nuevos agentes privados que operan en el medio rural. Por otro lado, esos procesos se han sumado a las anteriores condiciones para incidir en el hecho de que una proporción cada vez mayor de los recursos de agencias públicas y privadas, tanto de países desarrollados como de las agencias multilaterales y aun algunas a nivel nacional en los propios países de ALC, se canalicen en apoyos directos a los nuevos actores que operan en el medio rural, en especial por medio de las denominadas ONGs.

Todo ello genera un desafío importante para el accionar de las agencias de cooperación multilateral que, sin desconocer sus mandatos de agencias públicas, pueden atender las demandas que se originen en el ámbito de la sociedad civil. Parecería ser que, además de la acción directa de la cooperación internacional enfocada a superar limitaciones institucionales y de la producción agropecuaria en ALC, un nuevo rol se perfila para esas agencias: el de tender puentes y establecer instancias de diálogo y concertación, no sólo entre las esferas pública y privada, sino al propio interior del Estado, con el propósito de estimular las políticas que fomenten la articulación entre los sectores primario y transformador y el desarrollo de los servicios para la modernización de la agricultura, con el fin de que ésta se torne competitiva, incluyente y sostenible.

# ANEXOS





# ANEXO 1

## REFORMAS ESTRUCTURALES, INSTRUMENTOS, OBJETIVOS Y ACCIONES MAS FRECUENTES EN ALC

Reformas	Instrumentos	Objetivos	Acciones	
<b>REFORMA DEL ESTADO</b>				
- Gobierno central	- Política fiscal	- Elevar eficiencia tributaria	- Reducción del número de impuestos - Reorganización de las Aduanas - Reforma arancelaria (ver apertura externa) - Mejorar la recaudación	
		- Control y reorientación del gasto del Gobierno	- Reducción del gasto corriente, dando prioridad a la inversión - Reorientación hacia salud, educación, seguridad e infraestructura	
- Administración pública en general	- Privatización	- Reducir el ámbito público empresarial para reincorporar la iniciativa privada (achicar el Estado)	- Redimensionamiento del Estado - Traslado de funciones - Venta de empresas - Cierre de empresas - Tarifas de acuerdo evolución de los costos	
		- Desregulación	- Eliminar de regulaciones - Traslado de funciones - Eliminación monopolios estatales	
	- Desburocratización	- Aumentar la eficiencia en el mercado	- Aumentar la eficiencia del Estado	- Reforma administrativa - Reforma de trámites - Movilización laboral

Reformas	Instrumentos	Objetivos	Acciones
<b>REFORMAS ECONOMICAS</b>			
- Políticas de estabilización	- Política monetaria - Política fiscal - Política cambiaria	- Restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos	- Control de la inflación - Control del déficit fiscal - Control del déficit en la cta. cte. b. de pagos
- Liberalización interna	- Política de precios - Política cambiaria - Política financiera - Mercado de factores	- Eliminación de restricciones al desarrollo de la oferta de bienes y servicios	- Reducción de subsidios - Eliminación precios de garantía - Ajuste tarifas servicios - Liberalización financiera - Aumentar intermediación financiera y estimular mercado de capitales - Flexibilización mercado trabajo - Reducir particip. del Estado en mercado de trabajo - Liberalización mercado tierras - Incentivos a la inversión privada y extranjera
- Apertura externa	- Reforma arancelaria - Reforma cambiaria - Reforma administrativa e institucional (simplificación trámites/ventanilla única para exportaciones) - Política de fomento a las inversiones - Reformas impositivas - Negociaciones acuerdos internacionales	- Mejorar la competitividad - Reasignación de recursos a sectores transables eficientes - Reducción obstáculos a comercio internacional	- Reorganización de puertos - Reorganización de aduanas - Zonas Francas - Sistemas de Draw Back - Contratos exportación - Leyes Anti-Dumping - Eliminación impuestos al comercio exterior - Información de mercados - Reducción barreras arancelarias y no arancelarias

Fuente: Elaborado por el autor.

## ANEXO 2

### RESPUESTAS EN LOS PAISES

#### A. Respuestas en países del Cono Sur <sup>1</sup>

---

#### ARGENTINA

---

Los sectores ligados a la exportación y los grandes productores rurales (fundamentalmente los agrupados en entidades tradicionales como la Sociedad Rural Argentina –SRA– y, con algunas reservas, las Confederaciones Rurales Argentinas –CRA–) apoyan abiertamente la política desarrollada por el Gobierno. Sus críticas se dirigen puntualmente a cuestiones impositivas –cambios en la aplicación del IVA, disminución en los impuestos o contribuciones inmobiliarias, cambios en el impuesto a los activos–, al nivel del tipo de cambio real –por la existencia de retraso cambiario–, a ciertas consecuencias de la apertura –por ejemplo sobre la actividad lechera– y a aspectos estructurales: costos portuarios, tarifas públicas, etc.

Debe destacarse que respecto de esos sectores el nivel de adhesión es el más alto que haya logrado un gobierno constitucional en muchas décadas a esta parte. Sólo es comparable con el apoyo que recibió, en sus primeras etapas, el gobierno militar que detentó el poder entre 1976 y 1983 de esos mismos sectores.

La creciente integración de esos sectores a los procesos de cambio en curso pueden ejemplificarse con la participación de los máximos directivos de la SRA en la privatización de una de las líneas ferroviarias del Estado, el Ferrocarril General Urquiza, la única que vincula a la Argentina con los otros tres miembros del MERCOSUR; la incorporación de la SRA y de las CRA a la Bolsa de Cereales de Buenos Aires, entidad ligada al comercio y la exportación de granos y otros productos agrícolas, y la activa participación de esas entidades

---

<sup>1</sup> Se prefirió considerar en la división regional al Cono Sur y no al MERCOSUR, pese a la relevancia de éste como proceso de apertura preferencial, por no incluir el último a Chile, aunque en la investigación no se incluyó a Paraguay.

en equipos de trabajo del MERCOSUR y en las actividades que se desarrollan en el marco del CONASUR.

Una posición de apoyo pero más moderada y expectante es la que trasunta la Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agropecuaria –AACREA–, una entidad empresarial que centra su actividad en aspectos relacionados con la tecnología, la producción y la organización y gestión empresariales. Agrupa en su seno a unas 1400 empresas agropecuarias, en su mayoría pertenecientes a grandes productores. Una posición similar, aunque cambiante debido a su composición, adopta la Confederación Intercooperativa Agropecuaria –CONINAGRO– una entidad cooperativa de tercer grado que agrupa una decena de federaciones o asociaciones de cooperativas de todo el país.

La Federación Agraria Argentina –FAA– una entidad de pequeños y grandes productores agropecuarios, es la que ha mostrado mayor resistencia a la política oficial y mayores reservas respecto del proceso de integración. Sin embargo, el último Congreso de la Entidad, realizado hace pocos meses, decidió abrir un crédito a la política gubernamental de estabilización. Además, la entidad, que se había mantenido al margen de las primeras actividades vinculadas con el MERCOSUR y el CONASUR, ha comenzado a mostrar interés por participar en dichos ámbitos.

Más allá de las posiciones públicas, los distintos sectores observan con precaución y expectativa, en unos casos, y con cierto temor e incertidumbre en otros, el desarrollo de los acontecimientos. Ello es así porque todavía el proceso de estabilización no se ha consolidado definitivamente; los beneficiarios de las privatizaciones y la reestructuración del Estado no son perceptibles y, si ello se concretara, aún habría que aguardar muchos meses o años. Y en ese contexto, los aspectos coyunturales de la política económica, así como también la situación de los mercados externos, pueden tener repercusiones más inmediatas e impactantes que las referidas cuestiones estructurales.

Con relación a la apertura y, dentro de ello, la conformación del MERCOSUR, la actitud generalizada, con los matices apuntados, es notablemente positiva, toda vez que se aprecia que ello significa una ampliación de posibilidades para los productores argentinos. Sin embargo, hay una particular preocupación en aquellos sectores dedicados a la producción, la elaboración y el comercio de productos que se consideran "sensibles" y que pueden afectar a regiones muy extensas del país. También se manifiesta una preocupación general por las consecuencias de la inestabilidad económica en el Brasil y la posibilidad de que este país no acompañe el nivel de apertura

que se ha impuesto la Argentina. Estas dudas se extienden también a la posibilidad de armonizar las políticas macroeconómicas de los socios del MERCOSUR.

Por otro lado, mientras en la Argentina el proceso de apertura es acompañado con la retirada del Estado en materia de políticas activas para el sector agropecuario —abandono de regulaciones, atribuyendo al mercado la orientación de las actividades e inversiones y transfiriendo a los productores la total responsabilidad de asumir los riesgos de producción y de mercado— en Brasil continúan aplicándose políticas de protección con fondos estatales-garantías de precios mínimos, créditos especiales con intereses reducidos, refinanciamiento de deudas, compras garantizadas, etc.

---

## BRASIL

---

En el caso de Brasil, la reforma de las instituciones públicas en el sentido de una mayor apertura al exterior y a una integración económica en el MERCOSUR es vista por los diferentes elementos del complejo agroindustrial como potencialmente positiva para el país. Sin embargo, en todos los segmentos consultados se considera que el proceso como un todo requiere profundizar serios ajustes antes de concretar el proceso de apertura. Asimismo, se considera que dicho proceso estimulará un incremento en las actividades productivas y promoverá una mayor competitividad internacional.

En cuanto a los agricultores, el pesimismo es mayor que el optimismo en lo que se refiere en la implementación de la apertura hacia el exterior. Las entidades más activas son las organizaciones cooperativas, más precisamente las entidades de la región sur del país (OSEPAR, FARSUL, FECOTRIGO, entre otras), la Sociedad Rural Brasileña, la Confederación Nacional de los Agricultores y algunas asociaciones de productores cooperativos. A pesar de todo, se espera que con la apertura los agricultores puedan prepararse mejor para las exigencias del mercado externo.

En lo que se refiere al MERCOSUR, el complejo agroindustrial brasileño parece ser más vulnerable que otros sectores de la economía, sobre todo en lo que tenga que ver con el comercio de mercaderías (a pesar de que hay efectos bastante diferenciados entre productos, regiones, empresas y segmentos del complejo). Las mayores críticas y resistencias parten de los propios productores agropecuarios y, en menor escala, de la industria agroalimentaria. Esta última, más moderna y con mayores economías de escala que en los demás países del CONASUR, no demuestra tanto temor en cuanto a la

integración. La industria de máquinas de insumos también deberá sufrir una gran concurrencia con la apertura económica, sobre todo en términos de productos tecnológicamente más perfeccionados.

En Brasil se considera que la Argentina y Uruguay tienen ventajas comparativas naturales e incontestables en algunos productos agropecuarios. Algunos grupos brasileños que estiman tendrán sus márgenes amenazados han manifestado reacciones de resistencia a la integración. De las entrevistas realizadas se estima que Brasil podrá perder en lácteos, trigo, algunas frutas temperadas, vitivinicultura, ajo, lana, arroz, cebolla, hasta en la misma soya, maíz y carne bovina. El país deberá ganar en productos como café, azúcar, cacao y sus derivados, concentrados de frutas tropicales, embutidos en general y alimentos para aves. Sobre el particular, se considera necesario destacar que a nivel mundial, Brasil ha ido perdiendo, con las exclusiones hechas dentro del acuerdo de complementación económica, el ACE 14 firmado entre Brasil y Argentina (1989), en términos de una menor ganancia o grado en potencial de comercio.

Además de la cuestión del MERCOSUR se espera una fuerte presión competitiva sobre todo en las regiones limítrofes menos protegidas por los costos de transportes. El estado de Rio Grande do Sul parece ser, en este momento, el más preocupado, particularmente en lo que se refiere a los lácteos, trigo y recientemente en soya, donde la Argentina ha ido ganando posiciones. Algunos especialistas afirman que, de manera global, con la apertura económica y el proceso de integración, los conflictos entre los segmentos del complejo agroindustrial van a tender a agravarse. La agroindustria alimentaria afirma que una política proteccionista para los productos agropecuarios ciertamente representará una pérdida de competitividad para el país. La industria agroalimentaria quisiera poder importar la materia prima que necesita en cantidades y calidades deseadas, aprovechando las ventajas competitivas existentes.

A su vez, los comerciantes minoristas también tienen compromisos con el consumidor final y pueden importar el producto apropiado para el comercio al por menor. Si las grandes redes de supermercados pueden representar una fuerza contrabalanceadora para las grandes empresas de alimentos industrializados, las importaciones vendrán a agregar un grado de libertad más en las negociaciones debido a la fuerte presión competitiva; por eso es importante el diálogo permanente en una búsqueda de soluciones de problemas de competitividades.

Una de las principales solicitudes hechas al Gobierno, tanto por el segmento productivo como por las diferentes industrias relacionadas, es de "igualdad de

condiciones para competir". Los productores afirman que, hasta este momento, lo que se ha visto es una reducción progresiva de las cuotas de producción. Es preciso avanzar en la compatibilización y armonización de las políticas macroeconómicas y sectoriales (fiscal, monetaria, cambiaria, agrícola e industrial) entre los estados miembros (punto en que no concuerdan todos los segmentos consultados).

La disputa por las oportunidades de renta, por un lado, y la presión por mantener los instrumentos de protección, por el otro, representan en la realidad entrabamientos para la concreción de un mercado común y de una política de comercio liberal. Esta es una reacción natural en el proceso de apertura: las discrepancias en el ambiente económico entre los estados. En parte convierten esos conflictos en enfrentamientos más agudos y pueden conducir a un impase en las negociaciones sectoriales que comandan el proceso.

Ofrecer un ambiente institucional estable, con reglas claras, es a juicio de los empresarios privados brasileños una de las tareas más importantes a ser desempeñada por los gobiernos de los países envueltos en la formación del mercado común. A partir de las entrevistas, se constató que el mayor problema era la política cambiaria, la cual puede cambiar espectacularmente la competitividad del sistema de los productos agrícolas de un país de una hora a otra. Hasta el segundo semestre de 1990, por ejemplo, la sobrevalorización del cruzeiro favorecía las importaciones, lo que provocó una entrada masiva de productos alimentarios argentinos al país. Al final de ese mismo año, con la depreciación de la moneda nacional, las competitividades prácticamente se invirtieron. Sin un acuerdo de políticas cambiarias que elimine los desfases crónicos entre los cambios de los diferentes países no se puede pretender iniciar la formación del MERCOSUR.

En lo que se refiere a las importaciones de bienes, los productores y la propia industria alimentaria piden insistentemente una consolidación del impuesto compensatorio que evite la internalización de los subsidios normalmente practicados en los países de origen del producto. Tal impuesto permitiría igualar las condiciones de competitividad del producto y de la producción de la agroindustria brasileña, evitando el "dumping" de precios. Representantes de los productos agrícolas, en particular, ponen un enorme énfasis en la necesidad de aplicación de este mecanismo; afirman que fueron numerosas veces víctimas de la importación de productos altamente subsidiados. Sobre el particular hacen notar, en ese aspecto, que con la importación de productos subsidiados el gobierno brasileño contraría a las propias posiciones liberalizantes que defiende en el GATT y demás instancias multilaterales.

En lo que se refiere particularmente a los acuerdos del MERCOSUR, las reivindicaciones principales realizadas por el sector privado, son:

- Armonización de las políticas tributarias como una forma de garantizar equidad fiscal entre los países. Las cargas tributarias sobre los alimentos son completamente asimétricas de país a país. Aparentemente, los productos agrícolas son objeto de mucho más tributos en Brasil que en Argentina.
- Armonización de la legislación con una estandarización de las normas de calidad de los productos y de meteorología, evitando que éstas se tornen en barreras no tarifarias y que atenten contra una mejoría de los sistemas de protección animal y vegetal.
- Armonización de las políticas agrícolas de crédito rural. Las tasas de interés real pagadas por los brasileños, se alega, también son mayores que las cobradas en Argentina y Uruguay; eso sin contar una mayor intervención gubernamental en términos de fijación de precios, exoneraciones de tarifas de importación, etc.
- Reglamentación de las cláusulas de salvaguarda y de los procedimientos para la solución de conflictos.
- Representantes de los productores pueden pretender, además, solicitar una armonización fiscal con una consolidación de los regímenes tarifarios en relación a terceros países, más allá de la definición de cuestiones ambientales (por ejemplo, qué insumos serán prohibidos), cuestiones de propiedad industrial (por ejemplo, patentes), etc.

Finalmente, vale la pena destacar que todos los elementos del complejo agroindustrial reivindican que, con el proceso de apertura, se debe dar solución a los problemas de infraestructura. Al respecto, los mayores cuellos de botella señalados son los problemas estructurales del sistema de transporte (que, por ser básicamente caminero, es caro e ineficiente), de almacenamiento, portuarios y energéticos. Demandan también del gobierno un mejor planeamiento de las políticas agrícolas y agroindustriales en el sentido de identificar los productos y las respectivas regiones de producción (la conocida zonificación), donde el país pueda obtener ventajas competitivas.

---

## CHILE

---

Las reacciones del sector privado agrícola chileno han sido muy diferentes, según la condición en que se encuentran los afectados.



Los agentes económicos vinculados a las exportaciones, ya se trate de productores, intermediarios, abastecedores de insumos, *traders* y otros, que se han visto beneficiados por la política de apertura, se muestran favorables a ella. Es más, por medio de la prensa y de las Comisiones Mixtas de políticas *ad-hoc*, exigen que se mantengan las medidas de promoción y capacitación (ferias, visitas al exterior, seminarios, encuentros y otros).

En otro aspecto, esos empresarios postulan los subsidios y los créditos, y asumen los riesgos que ello implica. En resumen, se trata de un sector dinámico que reacciona rápidamente a los incentivos económicos.

Al inicio de la aplicación del modelo de apertura, los productores fueron cautelosos y muchos vendieron sus predios. En este proceso de cambio en la tenencia de la tierra se incorporaron a la actividad agrícola empresarios industriales, del comercio y profesionales diversos, quienes no consideraban a la agricultura como una forma de vida sino como un negocio al que se le exigía rentabilidad. Esa inyección de productores con una actitud abierta a las innovaciones técnicas, porque al mismo tiempo desconocían el manejo de las plantaciones, determinó la contratación de ingenieros agrónomos especialistas en fruticultura para la explotación de los huertos.

Por otra parte, ya vigente la política comercial de apertura, con un tipo de cambio recuperado, las exportaciones se convirtieron en un negocio atractivo. Así, en la década de los 80 se produce el crecimiento sostenido de las exportaciones totales y de las exportaciones de frutas y productos forestales en especial.

Los mejores indicadores del efecto producido por las medidas de política económica son el aumento de las exportaciones y el aumento de la inversión privada. Chile ha internacionalizado fuertemente su economía, en particular de 1985 en adelante; el comercio total de bienes y servicios en 1990 alcanzó a un 70% del PIB.<sup>2</sup>

En relación con la inversión privada en el sector, la inversión extranjera ha desempeñado un importante papel con la construcción de plantas elaboradoras de maderas en el sector forestal. También en los últimos cinco años se ha desarrollado la agroindustria.

Como consecuencia de la firma del Acuerdo de Complementación con Argentina, en agosto de 1991, el sector productor ha manifestado su gran

---

<sup>2</sup> Informe de Chile ante el GATT.

preocupación por las condiciones fitosanitarias de ese país, ya que al tener derecho de libre tránsito por territorio chileno se presenta un alto riesgo para la sanidad vegetal de Chile.

El Gobierno ha dado seguridades a los productores sobre el resguardo a la producción mediante el Programa de Protección Fito y Zoonosanitaria del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG).

En relación con los productores de bienes básicos agrícolas, las reacciones de los agricultores que cultivan especies tradicionales de explotación extensiva, que sustituían importaciones, fueron diferentes. Este sector vio disminuir los precios de sus productos en el mercado debido a las importaciones sin restricciones, de tal modo que se producía un efecto de absorción de los precios internacionales sobre la producción, y descendía fuertemente la superficie sembrada de trigo, arroz, maíz, remolacha y oleaginosas. Los reclamos del sector productor, canalizados por medio de la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), produjeron sus resultados y el Gobierno aplicó medidas para suavizar los efectos de la variaciones de los precios internacionales, mediante un sistema de bandas de precios.

En 1991 recrudeció la preocupación de esos productores debido al Acuerdo de Complementación Económica firmado por Chile con la República Argentina.

Los planeamientos de este sector se basan en la condición estratégica de los productos mencionados, frente a un eventual conflicto con el país vecino. Sin embargo, la otra interpretación de dicha posición es que existe temor de la competencia con Argentina en productos en los cuales ese país presenta ventajas comparativas.

---

## URUGUAY

---

La reacción general del sector productor rural y de sus agremiaciones (Asociación Rural de Uruguay, Federación Rural, Comisión Nacional de Fomento Rural y Cooperativas Agrarias Federadas) ha sido el apoyo al proceso de apertura y apoyo de la no intervención estatal en los mercados de productos. En la medida en que la liberalización de mercados significa disminuir el sesgo antiagrario, el sector en general ha apoyado el referido proceso.

implementación y la administración de políticas sectoriales, constituyen una prueba palpable del descompás en el comportamiento de los formuladores y decisores de políticas públicas sectoriales. Bajo esas circunstancias, todos los agentes económicos entrevistados resaltaron la importancia y necesidad de que este tipo de estudios tengan entre sus objetivos, además de los aportes técnicos, la recreación de redes de comunicación entre los agentes directamente relacionados con el sector, tanto a nivel nacional como del Grupo Andino.

La posibilidad de contar con acceso periódico a análisis de coyuntura e informaciones sistematizadas sobre el sector agropecuario es, en opinión de casi todos los entrevistados, una condición imprescindible, aunque no suficiente para explotar las potencialidades de armonización de las macropolíticas y las políticas sectoriales que conducen a la integración regional.

### **Opinión de la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO)**

La posición institucional frente a la política económica constata que el plan diseñado por el Gobierno a nivel general y sectorial omite al sector. En términos más concretos, la CAO sostiene que existen problemas con la eliminación de las tasas de interés diferenciales y la consiguiente desaparición del crédito de fomento. Esas medidas desfavorecen principalmente a pequeños productores.

Preocupa también la posible desaparición del Banco Agrícola de Bolivia (BAB), que dejaría sin instituciones crediticias intermediarias a los pequeños y medianos agricultores. Se verifica la falta de acciones para ampliar el universo de intermediarios financieros. Para subsanar esta situación, se pide concretar el funcionamiento del Fondo de Desarrollo Campesino (FDC) como alternativa que además de habilitar líneas de crédito provee de asistencia técnica.

La CAO rechaza la reducción del gravamen aduanero consolidado, la desaparición del Crédito de Reintegro Arancelario (CRA) y la política de importación de alimentos. En ese contexto, la CAO sugiere al Gobierno la reprogramación de créditos otorgados y la conformación de una comisión interinstitucional que estudie:

- La creación de un Fondo de Operaciones Agropecuarias bajo condiciones de atención especial al sector.
- Búsqueda de compensaciones a la desaparición del CRA (el sistema del *draw back* no satisface las demandas del sector agroexportador).

- Rebaja de fletes ferroviarios para la exportación de productos no tradicionales.
- Mantenimiento en vigencia de las licencias previas para la importación de azúcar.

---

## COLOMBIA

---

### **Sociedad Colombiana de Agricultores (SAC)**

En razón de que la política macroeconómica fue durante años discriminatoria contra el sector agropecuario, la SAC considera que debe divulgarse la política de apertura, de tal manera que ésta se vea como una estrategia para superar aquella discriminación.

En consideración del gremio es necesario, por lo tanto, que la política se dirija a lograr cambios en la infraestructura de transporte, en el régimen laboral, en el sistema financiero y en la gestión estatal, de tal manera que se incentive la participación masiva en los mercados internacionales.

Otros factores importantes para la SAC son la introducción de una mayor competitividad entre las industrias domésticas productoras de plaguicidas, fertilizantes, bienes de capital y otros insumos para el sector agropecuario, de manera que se logre una reducción en los costos de producción. También se aboga por el incremento del gasto público en labores de investigación. Por último, se piensa en la necesidad de una mayor claridad y fluidez en el mercado de tierras; se requiere avanzar en el proceso de Reforma Agraria.

Por su parte, se considera que el sector agrícola debe afrontar un proceso de modernización, de manera que al reducirse los costos se incremente la competitividad en el comercio mundial. Asimismo, se señala la necesidad de la participación del sector en la determinación de los proyectos de investigación y en su realización, así como también tener una participación activa en el desarrollo tecnológico.

### **Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite (FEDEPALMA)**

Para los cultivadores de palma de aceite es necesario que la política de apertura induzca transformaciones estructurales en el aparato productivo, de manera que se dé una reducción del costo de los factores e insumos de producción. Por ello, si se quiere que los recursos del sector se dirijan a lograr

una adaptación de éste a las condiciones de apertura, el Gobierno debería asumir un papel más activo en el pago de algunos rubros que normalmente deben cubrir los palmicultores, tales como servicios de salud, vivienda y obras de infraestructura básica.

FEDEPALMA, por otra parte, piensa que es necesario mejorar en el seguimiento de los cambios tecnológicos mundiales, con el fin de lograr una mayor eficiencia en el sector. También debe realizarse investigación conjunta en diferentes países productores de aceite de palma; buscar estrategias de comercialización que tengan como fin la estabilidad en las condiciones del mercado para el producto; incrementar la capacidad de almacenamiento, de manera que ésta pueda ser utilizada como estrategia de regulación del mercado y, por último, crear organizaciones de palmicultores que se dediquen a la exportación y comercialización del aceite de palma.

Por parte de la Federación, se han tomado diferentes medidas conducentes a lograr una mejor participación en el mercado mundial. Se han organizado viajes de los diferentes directivos y representantes del Gobierno para dar a conocer la forma de aplicación de las bandas de precios en productos agrícolas en Chile. También se creó el Centro de Investigación en Palma de Aceite (CENIPALMA), en enero de 1991.

Por otra parte, se han logrado más estrechas relaciones con diferentes entidades internacionales dedicadas a la investigación en este campo. Finalmente, la Federación ha auspiciado diferentes reuniones de cultivadores y productores de aceite de palma para un esquema de comercialización.

### **Federación Nacional de Arroceros (FEDEARROZ)**

Para los arroceros está claro que, si se quiere aumentar la productividad para competir en el mercado mundial, es necesario modernizar el sistema de comercialización. Esto, en su opinión, podría lograrse mediante la participación masiva de los arroceros en los procesos de comercialización, por medio de sociedades anónimas con una pequeña participación de FEDEARROZ.

El gremio debe también liderar procesos de investigación para solucionar problemas federales y nacionales de los arroceros y, por su parte, la Federación debe prestar asesoría a los agricultores para la modernización del sector y la adaptación de tecnologías.

En cuanto al Gobierno, se espera que fomente la integración hacia adelante del productor, de manera que se reduzcan los márgenes de intermediación y

se estimule el crecimiento efectivo de la oferta, en vez de llevar a cabo políticas cortoplacistas de intervención en precios, como se venía haciendo.

El proceso de apertura deberá sostener el nivel de precios relativos de los insumos, exponiendo el mercado de éstos a la competencia mundial para que se mantengan altos niveles de tecnología.

En cuanto a los precios límites de las franjas de precios y el arancel establecidos por el Gobierno para el arroz, se piensa que deben ser anunciados con anticipación para permitir a los agricultores hacer previsiones y ajustes en áreas cultivadas.

Asimismo, se dieron los pasos para crear la Confederación Andina de Arroceros mediante la cual se podrán conocer los sistemas de investigación, producción y comercialización de los países de la zona.

El área técnica de la Federación ha adelantado proyectos para crear suelos arroceros con características más favorables; eventos de transferencia de tecnología, tales como cursos de actualización sobre adecuación de tierras y manejo integrado del cultivo de arroz, y días de campo para los agricultores e ingenieros agrónomos, con el fin de observar sobre el terreno el mejoramiento de los cultivos de arroz.

### **Asociación Colombiana de Exportadores de Flores (ASOCOLFLORES)**

Este es un sector que, con anterioridad a la política de apertura, ya estaba orientado hacia el mercado externo. La Asociación considera que la consolidación del esquema de apertura económica deberá buscar agilizar los trámites de exportación y facilitar la penetración de los exportadores de flores en el mercado internacional, mediante la modernización de las instituciones vinculadas con el control del comercio exterior y la infraestructura aeroportuaria. Estas reformas darían lugar a una reducción en los costos de comercialización de las flores, lo cual permitiría disponer de mayores recursos para la promoción de la flor colombiana en el exterior.

También se piensa que se deberían hacer esfuerzos por promover la exportación de nuevas variedades de flores y por solucionar los complejos problemas fitosanitarios que se presentan.

### **Asociación de Cultivadores de Caña de Azúcar de Colombia (ASOCAÑA)**

ASOCAÑA señala que es necesario ajustar la política de tal manera que puedan corregirse, en alguna medida, las distorsiones existentes en el mercado

mundial. Desde ese punto de vista, para la Asociación es benéfica la franja de precios establecida para el azúcar, ya que coloca al producto nacional en condiciones de igualdad con el externo.

Por otra parte, ASOCAÑA piensa que el mejoramiento técnico, la actualización tecnológica, la inversión realizada por medio de instituciones como CENICANA y TECNICANA, y el manejo exportador por medio de comercializadoras como CIAMSA y DICSA, debe permitir el éxito de la agroindustria azucarera y el mantenimiento de su presencia en el mercado mundial. En general y en opinión del gremio, el proceso de apertura se ve como una gran oportunidad para el sector.

### **Confederación Colombiana de Algodón (CONALGODON)**

Para los algodoneiros, la internacionalización de la economía representa la estrategia correcta para el sector. La apertura en la comercialización de los insumos y servicios de la producción de algodón, así como el fácil acceso a la tecnología, deben ser incentivados por el Gobierno si se pretende que la actividad participe en el mercado internacional. Además, para garantizar el abastecimiento adecuado, el Gobierno debería vigilar los reajustes de precios de los productos y servicios controlados por oligopolios.

Se piensa que el sector deberá desarrollarse de tal manera que pueda garantizar la estabilidad a los consumidores y los productores, protegiéndolos de los cambios abruptos en los precios, así como también de distorsiones del mercado internacional, como las generadas por los subsidios y las prácticas de *dumping*.

En cuanto a las fuertes variaciones en los precios, se cree que una buena opción para el sector podría ser la participación en los mercados de futuros, como lo hacen otros países.

Finalmente, se reconoce la necesidad de reestructurar la organización investigativa en el algodón; se requiere un esquema descentralizado y especializado, en el cual los agricultores participen en la financiación y orientación de la investigación. Todo esto, con el fin de abaratar los costos de producción, elevar los rendimientos y modernizar los sistemas de producción y mercadeo, para lograr abastecer la demanda de la fibra en el país y en el exterior.

### **Federación Nacional de Cultivadores de Cereales (FENALCE)**

El gremio de los cerealistas sostiene que la apertura debe hacerse de forma gradual. Se piensa que a los productores debe dársele un tiempo prudencial

para que puedan acomodarse a la libre competencia, en especial mientras los países desarrollados mantengan los subsidios a las exportaciones.

Se considera que la rebaja del arancel de 30% a 20% desde el 1° de enero es demasiado abrupta y que, en cierta medida, viola los anuncios de gradualidad hechos por el Gobierno, con los cuales estaba de acuerdo el sector. Así, para los cerealistas la franja de precios y el arancel a las importaciones son insuficientes para mantener los precios al productor, ya que para éste la capacidad de negociación entre los compradores sigue siendo mínima.

Consideran, además, que el mejoramiento de la productividad requiere tiempo. Por ese motivo, el gremio argumenta que el Gobierno debería seguir interviniendo en la comercialización de la cosechas.

Por otra parte, los cerealistas opinan que es necesaria la concertación entre los productores y el grupo de industrias que utiliza los cereales como materia prima, como acción conducente a solucionar el problema de la comercialización. Sin embargo, el sector agroindustrial ha rechazado las últimas propuestas de concertación hechas por la Federación Nacional de Cultivadores de Cereales.

Para tratar de mejorar el sistema de comercialización, FENALCE se ha propuesto tres estrategias básicas: 1) organización de los productores, dando apoyo a la creación de Empresas Asociativas de Productores e impulsando a las empresas asociativas que existen en la actualidad; 2) agregación y unidad de oferta por medio de grupos asociativos, buscando incrementar el poder de negociación con las industrias que utilizan los cereales como materia prima o insumo; 3) acción interinstitucional coherente y dinámica liderada por la Federación y que involucre a las instituciones relacionadas con la comercialización de los cereales. Con ese esquema, se pretende incrementar la participación de los agricultores en la comercialización a lo largo de los años.

Por último, puede señalarse el hecho de que FENALCE ha iniciado labores de concertación y apoyo a la infraestructura de cooperativas y asociaciones regionales y nacionales existentes, con el fin de lograr unidad en la oferta de cereales.

### **Federación Nacional de Cultivadores de Papa (FEDEPAPA)**

Para este gremio, la apertura no se ve como una amenaza sino como algo benéfico, puesto que pueden exportar su producto sin que se generen escaseces



en el mercado interno, ya que en los últimos años se ha dado un gran incremento de la producción.

Para contribuir al desarrollo de una mejor calidad y sanidad de la papa se ha capacitado al personal y se han hecho algunas inversiones en tecnología.

### **Federación de Ganaderos de Colombia (FEDEGAN)**

La posición de los ganaderos de la Federación ante la apertura ha sido positiva. Se ha planteado la necesidad de que el Gobierno defina unas normas claras y estables para que el sector pueda enfrentarse a la nueva situación del mercado. También en este caso se cree necesario algún tipo de intervención por parte del Estado si se quiere que el sector participe en el proceso de internacionalización, en razón de que los subsidios a las exportaciones existentes en diferentes países no permiten un correcto funcionamiento del mercado libre.

El sector no está en contra de que se permita la importación de carne mientras se evite el *dumping* y se mantengan las condiciones de competitividad.

En cuanto a la leche, la inclusión de una banda de precios para dicho producto, otorga al sector el tiempo necesario para ajustarse a las nuevas condiciones del mercado.

Si se desea que el sector aproveche la ventaja que puede tener en la exportación de carne, debe buscarse la aceptación, por parte de los países de destino, de las zonas libres de aftosa. En este campo es necesario un esfuerzo, tanto del sector privado como del Gobierno, para lograr la aprobación de prácticas tales como la precertificación en los países con los cuales se comerciaría, para capacitar técnicos expertos en el control zoonosanitario y, en particular, de los residuos químicos o biológicos de los productos.

Además, como muchas veces lo han expresado los ganaderos, es necesario que el Gobierno solucione los problemas de orden público en las zonas ganaderas, pues interfieren en el buen desempeño del sector.

### **Federación Nacional de Cafeteros (FEDERACAFE)**

El sector cafetero es un caso diferente al de los demás gremios agropecuarios. Su gran poder de negociación ante el Gobierno, el régimen que se le aplica en diversos aspectos de la política económica y la gran organización con la que cuenta para enfrentarse al mercado mundial, lo hacen

un caso especial en la agricultura. Por lo tanto, la posición de este gremio ante la apertura ha sido favorable; gran parte de las medidas que lo afectan directamente han sido concertadas con el Gobierno, en particular la unificación de los impuestos cafeteros.

Sin embargo, en los últimos meses se le han hecho críticas a las medidas cambiarias gubernamentales que, según los cafeteros, constituyen una "negociación de la apertura". En particular, la oposición se debe al resurgimiento del Certificado de Cambio como instrumento activo de la política del Gobierno, lo cual reduce los ingresos de los exportadores cafeteros.

El anuncio de privatizar el Banco Cafetero ha generado protestas del gremio, ya que los caficultores no han estado de acuerdo con las condiciones fijadas por el Gobierno.

---

## ECUADOR

---

Una de las características de la reacción del sector privado en el Ecuador es que hay grandes discrepancias entre los diferentes sectores. Así, por ejemplo, la Cámara de Comercio de Guayaquil, una de las instituciones empresariales más poderosas del país, por medio de su presidente, manifestó en 1991 su desacuerdo con el proceso de integración, argumentando esencialmente que esto traería más inflación para el país y pocas ventajas. Al mismo tiempo su similar de Quito manifestaba su acuerdo con el proceso.

La propia Subsecretaría de Comercialización (SC) ha detectado profundas discrepancias entre los sectores productivos agrícola y agroindustrial en lo que respecta a aranceles. También en el sector público hay discrepancias entre diferentes organismos.

Al visualizar los problemas para armonizar criterios, la SC ha sugerido una mayor articulación del sector gremial. Hasta el momento hay diversas iniciativas que tienden a buscar instancias para este diálogo, lo que no elimina las discrepancias.

Por ejemplo, esas discrepancias se han manifestado en sendas publicaciones en los periódicos de los productores de palma y soya, en defensa de las franjas de precios y la oposición de los productores de aceites y grasas, quienes estiman que ese mecanismo es de total obsolescencia.

Sin embargo, esto se contradice con las conclusiones de la Comisión agropecuaria que trabajó bajo el auspicio de la Federación de Cámaras de Agricultura, en marzo de 1991. En efecto, se decidió que "el sector agropecuario, en general, debe desenvolverse dentro de un sistema de mercado libre en el que los precios se determinen por la oferta y la demanda. Sin embargo, en los productos no perecibles los precios podrán estar sujetos al mecanismo de franjas".

También han aparecido como decisiones prioritarias del sector privado y con mayor grado de consenso la propuesta de privatizar las empresas estatales sectoriales y de revisar el marco institucional y legal en que se desenvuelve el sector.

En entrevista realizada al presidente de la Federación de Cámaras de Agricultura de la Zona I (Sierra), que agrupa a más de 20 000 afiliados, se plantearon las principales reivindicaciones, lineamientos y propuestas del sector privado agropecuario frente a la apertura.

En primer lugar, las cámaras de agricultura apoyaron y apoyan el proceso de integración andina, esencialmente porque es un buen pretexto para demostrar el rol decisivo que tiene el agro y la agroindustria en el crecimiento del país. En efecto, señaló el Ing. Pérez, cuando se discute el impacto de la apertura, pese a todos los problemas técnicos o de productividad, el sector agropecuario podrá enfrentar en mejores condiciones la competencia externa. Para ello deberán suspender las políticas de fijación de precios.

Las tres principales demandas que el sector privado plantea al gobierno son: a) seguridad en la inversión; b) revisión del sistema de crédito para fomento; c) mayor investigación y desarrollo tecnológico para apoyar el esfuerzo productivo.

#### **a. Seguridad en la inversión**

Esto no significa eliminar los riesgos normales que tiene un empresario en su actividad, sino que se trata de estabilizar las políticas. Por ejemplo, si se decide (como se hizo recientemente), permitir la exportación de carne a Perú, no se puede suspender este permiso en seis meses porque la inversión en frigoríficos, transporte, etc., no podría recuperarse. En general, se pregona la confianza en la estabilidad de las políticas, lo cual no ha sucedido en la historia de la integración andina. Asimismo, es un planteamiento importante que el Gobierno tome decisiones en lo que respecta a la tenencia de la tierra. En un documento reciente (Camacho 1992) se expone que hay numerosas propiedades no legalizadas.

## **b. Crédito**

Si bien las cámaras no pretenden obtener tasas de interés subsidiadas, el presidente de la I zona enfatizó la necesidad de contemplar la situación real en el sector agropecuario en el cual, en la mayoría de los casos, los intereses son inaccesibles dada la escasa rentabilidad de las actividades. En general, sugiere una discusión detallada sobre este tema que trate tanto la burocracia del Banco Nacional de Fomento (BNF), como las líneas preferenciales, su continuidad y los plazos en que se están concediendo los créditos de esta entidad.

## **c. Tecnología e investigación**

El país debe hacer un gran esfuerzo tanto en semillas certificadas como en transferencia de tecnología. Se señala que no se trata de privatizar todas las instituciones públicas en este rubro pero, por ejemplo, el INIAP debe ganar autonomía y contar con una mayor presencia en su directorio del sector privado. El INIAP debe funcionar eficientemente (como empresa) y para ello deben aproximarse los objetivos de ambos sectores en los planes de esa institución. Asimismo, se piensa que PROTECA no es una solución, en tanto no tendrá continuidad luego de usar los fondos asignados por el BID.

En cuanto a aranceles, se reconoce que es la imagen de las contradicciones entre el sector agroindustrial y el agropecuario. Se estima que un 15% de arancel para algunos de los productos actualmente en discusión (soya, palma, lácteos) es razonable, porque no debe olvidarse que esos productos enfrentan enormes subsidios en los países productores.

---

## **PERU**

---

La respuesta del sector privado empresarial peruano frente a los Programas de Estabilización y de Reformas Estructurales iniciados en agosto de 1990 abarca un abanico muy amplio de actividades que obedecen a intereses diversos, sobre las cuales se presentan aquí algunas de las reacciones más relevantes.

### **Organización Nacional Agraria (ONA)**

La Organización Nacional Agraria (ONA) está agrupada en diferentes comités (papa, algodón, azúcar, arroz, etc). En opinión de la ONA, en sus comienzos el programa de apertura perjudica a la producción agrícola.

Posteriormente y de acuerdo con el tipo de medidas enfrentadas, según su percepción de cómo se verán afectados, se manifiestan a favor o en contra de las medidas.

Por ejemplo, con respecto al D.S 009-91 que liberaliza la propiedad de la tierra, se opinó que dicho decreto resulta positivo para el sector agrícola nacional, pues implica la adopción de una estrategia de desarrollo que da paso a nuevas y mayores inversiones en el agro y posibilitará un mayor flujo de crédito. Asimismo, con respecto a la Ley de Promoción de Inversiones, se consideró que era necesario que el empresario agrícola nacional invirtiera en el cultivo de productos de exportación y que se permitiera el libre acceso a inversionistas nacionales y extranjeros en la actividad agrícola, para lograr así un mayor desarrollo y la ocupación de un mayor número de campesinos.

Sin embargo, con respecto a la estrategia liberal ejecutada por el Gobierno, los productores agropecuarios reclaman mayor protección frente a la competencia internacional. Consideran que el sistema de banda de precios es eficaz si es correctamente manejado, pero actualmente se encuentra distorsionado, lo que trae como consecuencia que prácticamente se hayan anulado las sobretasas.

La Asociación Nacional de Fondos de Ganadería Lechera reclamó que la leche importada se expida al mismo precio que la leche fresca nacional para evitar una competencia desleal y apoyó las medidas que controlan el *dumping*.

El Comité Nacional de Productores de Fruta solicitó al Gobierno cerrar la frontera con Chile para evitar una competencia de la fruta de ese país, y planteó que Perú retire de ALADI las partidas arancelarias correspondientes a manzanas, uvas y peras.

Por otra parte, la ONA solicita elevar las sobretasas a la importación de arroz, en especial para proteger al campesino de la zona oriental.

Sobre el recorte presupuestal a las líneas de crédito de apoyo al Sector, se insistió en la urgencia de financiar los gastos de campaña y dolarizar o condonar la deuda contraída con el Banco Agrario del Perú.

### **Confederación de Campesinos del Perú (CCP)**

La CCP engloba a la mayoría de la población rural: comunidades campesinas, algunas comunidades nativas, parceleros de la costa y pequeños productores de la costa, sierra y selva. Esta Confederación reclama la

intervención estatal en la asignación de los precios y en la comercialización, así como también el apoyo crediticio para iniciar la campaña agrícola 90/91.

La reforma arancelaria llevada a cabo por el Gobierno provocó el rechazo unánime de los gremios campesinos, pues esto favorece, según su opinión, a los productos de interés directo de los oligopolios agroindustriales y perjudica a los agricultores nacionales.

La CCP se manifestó también en contra de la liberalización del mercado de tierras. Señaló que debido a la seria crisis que atraviesa el sector agrícola, y en especial el sector campesino, demandó del Gobierno invertir en el sector lo recaudado con las medidas de ajuste; además, sugirió gravar con un 30% a los monopolios y oligopolios agropecuarios e industriales y reducir el gasto militar. En su opinión, la rebaja arancelaria favorece a los monopolios y oligopolios.

Entre sus principales demandas figuran las siguientes: a) orientación de los recursos destinados al pago de la deuda externa hacia al financiamiento del agro y de los gobiernos regionales; b) reactivación del empleo y mejoramiento de los ingresos de la pequeña y mediana empresa; c) creación de un impuesto que grave con el 30% a los monopolios agropecuarios y agroindustriales; d) derogación de los dispositivos que rebajan los aranceles; e) precios de garantía que protejan al agricultor nacional; f) reducción de importaciones de alimentos; g) industrialización de lanas y su comercialización por los criadores de camélidos andinos; h) gestión de ENCI y ESCASA con la participación de las organizaciones campesinas; i) importación de azúcar por las cooperativas azucareras.

### **Sociedad Nacional de Industrias (SNI)**

Entre sus objetivos principales, la Sociedad Nacional de Industrias asume la defensa del mercado interno; por ello, se muestra en desacuerdo con una indiscriminada apertura arancelaria. Para evitar una fuerte recesión, los empresarios proponen un incremento salarial y poner el dólar en un nivel real. Plantean establecer una política diferenciada de aranceles (50% de arancel a productos similares que se produzcan en el país y 10% para los que no se produzcan internamente).

Con respecto a la eliminación de incentivos al sector exportador (por ejemplo, eliminación del CERTEX), la SNI sostuvo que se le resta competitividad a las exportaciones y, a su vez, demanda su restitución en tanto no se hayan desarrollado soluciones técnicas acordes a los objetivos de desarrollo del sector exportador.

Pide flexibilizar la mano de obra y hacer efectivas las rebajas arancelarias simultáneamente con el mejoramiento del entorno de la economía peruana: puertos, carreteras, legislación antiterrorista.

Entre los meses de febrero y marzo de 1991, la SNI manifiesta que la apreciación real del tipo de cambio es perjudicial para la industria peruana; sumado a ello, declara que una segunda disminución de aranceles, sin disminuir simultáneamente los sobrecostos locales y sin resolver el problema de la recesión, paralizaría a muchas empresas. Por lo anterior, la SNI solicitó al Gobierno que se les permitiera liquidar personal, cerrar instalaciones, no efectuar el pago a cuenta, ni del impuesto a la renta, ni del impuesto al patrimonio empresarial, y disolver la comunidad industrial.

El Comité de Agroindustria de la SNI reclama que la promoción de esa actividad por parte del Estado y, con respecto a la nueva "Ley de Inversiones del Agro", sugiere las siguientes correcciones: i) flexibilización de los términos y plazos requeridos para efectuar los denuncios de tierras; ii) reformulación del área límite inafectable para la tenencia de la tierra en la Sierra de 60 ha a 120 ha.

### **Asociación de Exportadores (ADEX)**

Las posiciones de los gremios exportadores, sobre todo en materia arancelaria, son divergentes. Por ejemplo, la postura del gremio que congrega a los exportadores de productos no tradicionales, la Asociación de Exportadores (ADEX), que es el gremio de exportadores más antiguo y que agrupa a 1050 empresas exportadoras y cuya actividad está constituida básicamente por las exportaciones no tradicionales, aboga por un tipo de cambio real alto y por mantener incentivos a las exportaciones no tradicionales vía CERTEX y FENT.

ADEX demanda la restitución del CERTEX, en tanto no se desarrollen soluciones técnicas estables y coherentes con los objetivos de desarrollo del sector exportador. Acorde con la proposición anterior, ADEX plantea un sistema de devolución de impuestos basado en un porcentaje único que podría estar situado entre un 15% y un 20% del valor FOB de las exportaciones. En el mes de marzo de 1991, ADEX presenta un manifiesto en el cual propone: concertación estratégica entre el Estado y el sector privado, con reglas claras y estables y fijando metas de producción, inversión y exportaciones, sin llegar a la liberalización ni al proteccionismo indiscriminados. Señala que, además del atraso cambiario, existen otros elementos que afectan a las exportadoras, tales como los impuestos indirectos que deterioran la competitividad internacional, altos sobrecostos (por la seguridad social, energía y combustibles,

crédito, etc), problemas de infraestructura como deficiencias en la administración del comercio (servicios de puertos, aeropuertos, aduanas) y en el transporte (problemas de las carreteras).

Se proponen, asimismo, dar mayor impulso al Grupo Andino. En materia tributaria, ADEX plantea la devolución de impuestos del 10% sobre el valor de las exportaciones no tradicionales, siempre que se agilice y simplifique el trámite y devolución del IGV.

### **Sociedad Nacional de Exportadores (SNE)**

La SNE se creó en 1990; está constituida por 100 empresas que participan en la actividad primario-exportadora y en el movimiento financiero. Señalan que no deben existir incentivos especiales para las exportaciones no tradicionales (tipo de cambio libre y apertura externa para lograr, con base en las ventajas comparativas, la competitividad internacional). De acuerdo con cálculos de la SNE, la ineficiencia de los puertos perjudica a los empresarios exportadores en 15% del valor de sus exportaciones; solicita por ello la privatización del sistema portuario.

La SNE pide la existencia de un tipo de cambio real alto y la reducción de la dispersión arancelaria, con otorgamiento de niveles de protección y eliminación de exoneraciones. Solicita el acceso al financiamiento en condiciones de competitividad y que las tasas de interés sean consistentes con los mercados internacionales. Sostiene que es fundamental para la mayor competitividad del sector exportador la exoneración total de impuestos indirectos. Para corregir las distorsiones existentes en el mercado cambiario, ADEX solicita al Gobierno que se defina en materia de lucha contra el narcotráfico.

La SNE publicó un documento, *Lineamientos de una estrategia de apoyo a las exportaciones*, en el cual fija su posición, muy coincidente con los planteamientos de las políticas de ajuste estructural y apertura.

---

## **VENEZUELA**

---

La percepción del sector empresarial sobre las medidas de política económica y la reforma de las instituciones públicas que lleva a cabo el Gobierno y la verificación del hecho de que el entorno competitivo que genera la nueva política económica está dando origen a que el sector privado se organice para participar en el proceso de apertura, se trató de determinar por



medio de entrevistas directas a miembros de asociaciones industriales y a algunos representantes de la agroindustria.

Se determinó preliminarmente que se percibían efectos favorables y desfavorables de la política económica. Entre los efectos favorables de la política económica sobre la actividad productiva, se citan:

- Simplificación de los procesos de importación y exportación.
- Sinceramiento de los costos de producción.
- Integración binacional Venezuela-Colombia.
- Reestructuración de los subsidios.
- Liberación de precios.
- Posibilidades de cooperación técnica binacional.

Sin embargo, se señalan algunos factores que inciden desfavorablemente, tales como:

- Ausencia de leyes antimonopolio, antidumping y de desarrollo agrícola.
- Financiamiento de alto costo que inhibe la inversión.
- Caída drástica de la demanda.
- Falta de gradualidad en la política comercial.
- Ausencia de políticas dirigidas a promover sectores productivos.

Como apreciación general de la situación, los empresarios señalan que el ambiente económico actual es más sano para los negocios porque hay menos intervención directa del Gobierno en la dinámica de las empresas; sin embargo las opiniones coinciden en señalar los siguientes factores que afectan a la competitividad del sector:

- Disponibilidad y costo del financiamiento.
- Disponibilidad y costo de los insumos.
- Ausencia de mecanismos eficientes de comercialización de cosechas.

- Altos costos de almacenamiento para la agroindustria, la cual prefiere importar fraccionando la recepción de acuerdo con sus necesidades, sin los altos costos financieros que representa la adquisición de la cosecha nacional.
- Baja capacidad técnica para la selección y manejo adecuado de suelos.

Al respecto, el sector industrial ha hecho planteamientos al Gobierno para mejorar sus condiciones, los cuales se resumen en los siguientes puntos:

- Gradualidad en la aplicación de la política comercial para permitir a las empresas adaptarse a las nuevas condiciones.
- Mejoramiento de la vialidad rural y de los servicios para las zonas de producción agrícola.
- Legislación en materia de desarrollo agrícola, y financiamiento; medidas contra la competencia desleal y el monopolio.
- Mejoramiento de los puertos y aduanas.

Un aspecto importante es el de las expectativas del mercado ampliado que significarían los acuerdos comerciales entre Venezuela y Colombia. Al respecto, se considera que esos acuerdos pueden llegar a significar un factor positivo para los productores de ambos países, tanto para aumentar sus escalas de operación como para establecer alianzas estratégicas con el fin de incursionar en mercados del exterior.

No obstante, hay reservas sobre la viabilidad del funcionamiento de ese mercado en la subregión. Se considera que sólo Venezuela y Colombia pueden establecer relaciones importantes de complementación comercial e industrial.

En cuanto a la participación de los empresarios en las negociaciones y acuerdos de integración, los entrevistados consideran que ha sido positiva su participación en eventos auspiciados por la JUNAC, IICA, ALIDE, el MAC y el ICE. Señalan, asimismo, que la participación permanente de los productores en eventos de carácter subregional ha sido un factor altamente positivo en la interrelación empresarial entre los países y en la definición de acuerdos generales.

## C. Respuestas en países del Mercado Común Centroamericano

---

### COSTA RICA

---

La reacción del sector privado en Costa Rica se dio en las primeras fases de la política de apertura y ajuste, muy matizada por el contexto de crisis de la economía nacional y del mercado común regional que se experimentó durante la primera mitad de los años ochenta.

La crisis de la integración centroamericana no hizo otra cosa que agravar el panorama adverso que experimentaba la economía costarricense, ya que la industria nacional (cuya producción estaba ampliamente orientada al abastecimiento de dicho mercado regional), experimentó una amplia contracción de sus exportaciones, que se redujo a su mínima expresión cuando se presentaron los problemas en el sistema de pagos regionales. Ello obligó a los empresarios costarricenses a volcar sus ojos a terceros mercados.

En ese contexto, la implementación de una estrategia de promoción de exportaciones por parte del Gobierno y la adopción de políticas conducentes a lograr una mayor liberalización y apertura de la economía, fueron en términos generales bien recibidas por las organizaciones empresariales. Esa actitud se pudo observar claramente en la creación de comisiones conjuntas (sectores público y privado), para fijar criterios y posiciones nacionales (de consenso) en torno a dos frentes: las negociaciones para el ingreso de Costa Rica al GATT y la relacionada con la reforma arancelaria centroamericana (nuevo arancel externo común, con menor dispersión tarifaria y menores niveles de protección nominal).

Sobre ese último punto, altamente sensible para la industria nacional, desarrollada al amparo de altos niveles de protección según el esquema del mercado común, tres razones parecieran explicar la posición del sector privado industrial: primera, la propia convicción por parte de los industriales sobre el agotamiento del modelo altamente proteccionista; segunda, dada la crisis económica, la conciencia de la necesidad de tener que soportar una cuota del sacrificio que imponían los programas de estabilización y ajuste; tercero, y fundamental, la existencia de significativos niveles de protección redundante

(tarifas con "agua"), que permitían absorber reducciones tarifarias importantes sin ver alterada su posición competitiva.<sup>3</sup>

Durante la segunda mitad de los ochenta, cuando se empezaron a profundizar las medidas de liberalización y apertura (a raíz de los préstamos de ajuste estructural con el Banco Mundial, PAEs I y II), los industriales comenzaron a manifestar sus divergencias con la política gubernamental, en especial porque reclaman que el proceso debe ser gradual, selectivo y simultáneo con ajustes internos que eliminan distorsiones en los precios, derivados especialmente de la acción estatal. Asimismo, reclaman recursos para financiar procesos de "reconversión" del aparato industrial; han hecho gestiones ante el Ejecutivo para que en el nuevo préstamo de ajuste estructural (PAE III), se destinen parte de los recursos a reconversión.

En el sector primario, las actitudes respecto a las políticas de liberalización y apertura han sido variadas; dependen de la orientación de mercado de las producciones. El sector primario exportador tradicional (café, banano, azúcar y carne) ha recibido con beneplácito las políticas de ajuste en tipo de cambio, de eliminación o reducción de impuestos a la exportación y de simplificación a los trámites de exportación.

Los nuevos productos de exportación (exportaciones no tradicionales) son los que han recibido el mayor influjo de estímulos, en especial de tipo fiscal (certificados de abono tributario, CATs), que han representado incrementos sustanciales en las respectivas rentabilidades.

Por su parte, aquellas producciones destinadas al mercado local (en particular los granos básicos), se han resentido con la mayor apertura, sobre todo con la eliminación o reducción de las políticas de apoyo a la agricultura (por ejemplo, subsidios o precios de servicios de asistencia técnica, etc.), así como el desmantelamiento de los organismos de intervención estatal en la comercialización de productos.

En los últimos tiempos, el anuncio de las políticas conducentes a la reducción de los CATs y a la aceleración del proceso de desgravación han

---

<sup>3</sup> La excepción la constituyeron los rubros denominados "sensibles", llamados así por estar muy expuestos a la competencia externa, o bien porque, se alegaba, requerían un mayor plazo para adaptarse a situaciones de menor protección arancelaria.

provocado reacciones de oposición por parte de los grupos interesados en el sector privado costarricense.<sup>4</sup>

Un aspecto interesante en el caso de Costa Rica es la reacción de grupos de productores ante situaciones adversas en el mercado internacional, donde generalmente se produce una presión fuerte sobre el Estado para lograr políticas de ayuda compensatorias, o readecuación e inclusive condonación de deudas, facilitado esto último por la existencia de una banca nacionalizada. Ya eso había sucedido años atrás con los productores de yuca y con los ganaderos y, en los últimos tres años, en el caso del café.

Respecto a ese producto, ante la caída de los precios derivada de los efectos posteriores al rompimiento del Convenio del Café, se produjo una fuerte presión para obtener rebajas impositivas, cosa que los productores lograron ayudados por encontrarse el país en un proceso electoral. Ultimamente proponen la creación de un fondo ( con recursos fiscales ), para ayudar a los cafetaleros ante la continua caída en los precios internacionales de ese grano.

---

## GUATEMALA

---

Los principales planteamientos al Gobierno de los sectores privados, pueden dividirse según los intereses representados por las organizaciones cúpula.

En esa línea, la Gremial de Exportadores de productos no tradicionales (GEXPOINT) es la entidad empresarial que participa mas activamente en la promoción de políticas orientadas al comercio exterior de productos no tradicionales, agrícolas o industriales, aplicables a toda la industria y en especial a la agroindustria, que es el rubro mas importante de la exportación no tradicional. El papel de GEXPOINT es decisivo porque, al ser parte de la Cámara de Industria, puede interpretarse que sus propuestas son compartidas por esa entidad.

La Gremial ha respaldado las medidas de ajuste adoptadas por el Gobierno e insiste permanentemente en que el proceso debe ser acelerado. En relación con esa idea de colaboración intersectorial, ha tomado la iniciativa de colaboración y cooperación con entidades publicas, académicas y técnicas, lo que se ha traducido en un apoyo mayor a la investigación y la capacitación.

---

<sup>4</sup> Recientemente se impuso a los CATs un gravamen del 25% sobre el monto del subsidio acordado.

En 1985 fue propuesto el Plan de Promoción de Exportaciones de Productos no Tradicionales 1985-89, y el Gobierno aceptó varias de las recomendaciones y medidas que se planteaban en el Plan. Muchos de los cambios institucionales que se han realizado en esta área corresponden al Plan y al trabajo conjunto de comisiones integradas por representantes de la Gremial y el sector público. Entre ellas deben mencionarse la Comisión Nacional de Promoción de Exportaciones (CONAPEX), la Comisión Nacional de Comercio Exterior (CONACOEX), la Dirección General de Comercio Exterior (DIGECOMEX), la Ventanilla Unica y otros.

En 1990 y con base en los avances y la situación del comercio exterior de los productos no tradicionales, la Gremial elabora y presenta al Gobierno la Propuesta de Acciones para el Crecimiento de Exportaciones de Productos no Tradicionales de Guatemala 1991-95, más completa y global que la de 1985, que establece metas de exportación, proyectos específicos, un conjunto de programas de acciones a cargo del sector público y del sector privado y propuestas de cambios en la legislación. Las propuestas abarcan casi todas las actividades, entidades, leyes y reglamentos referentes al comercio exterior del país.

A continuación se señalan las Propuestas de Acciones del Sector Público más sobresalientes:

- **Política económica de orientación hacia afuera.** Incluye la reducción de niveles arancelarios, adhesión al GATT, eliminación de subsidios, tipo de cambio real, política cambiaria en general, financiamiento, establecimiento del seguro al crédito a la exportación, líneas de crédito con el exterior.
- **Política fiscal.** Incluye la devolución del impuesto al valor agregado de conformidad con el Decreto 60-87, mecanismos flexibles para utilizar los créditos fiscales, bonos del tesorero y otros valores para garantizar los impuestos de importación temporal de bienes para la maquila y otros.
- **Mejorar la eficiencia administrativa.** Incluye la modernización de la Dirección de Política Industrial, profesionalización de las Aduanas, construcción de infraestructura económica, agilización de trámites migratorios, política de cielos abiertos, etc.
- **Política comercial internacional.** Se plantea completar negociaciones con el GATT, definir la estrategia para participar en la Iniciativa de las Américas, evaluar las ventajas de la Ley de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, evaluar los Acuerdos de Alcance Parcial, el comercio con México, promover el uso del Sistema Generalizado de Preferencias, estudiar el

comportamiento comercial de los países del Este de Europa, la Comunidad Europea, la representación comercial del país en el exterior, formación de recursos humanos y tecnología, y llevar a cabo una campaña de conciencia exportadora.

- **Cambios en la legislación.** Se proponen cambios en las siguientes leyes: Ley de Desarrollo Social y Reconversión Industrial, Código de fomento de las Inversiones, Ley de Pesca y Agricultura, Ley de Minas y Ley de Migración.

Asimismo, se ha propuesto la creación de la Aduana de Regímenes Aduaneros Especiales para operar las pólizas de importación de insumos para la producción destinada exclusivamente a la exportación, al amparo de la Ley de Maquila y de Zonas Francas. Se considera que esas importaciones temporales deben tener un tratamiento especial, con el fin de agilizar las operaciones.

Se proponen también acciones específicas para mejorar y ampliar la infraestructura económica, especialmente en energía, telecomunicaciones, carreteras y aeropuertos, así como también la promoción de las exportaciones en el exterior.

En el caso de la pequeña agricultura, las organizaciones mas importantes son las Cooperativas que, pese a los problemas que enfrentan, representan a una buena parte de los productores pequeños y medianos. El Instituto Nacional de Cooperativas (INACOP) estima que existen unos 250 000 afiliados a 1093 cooperativas en todo el país; alrededor del 48% de ellas son agrícolas.

Las Cooperativas se agrupan en diez Federaciones y éstas en una Confederación. Esta organización ha permitido a las cooperativas hacer planteamientos serios a las autoridades, negociar con entidades del sector programas de financiamiento, asesoría técnica y otros, y contar con representatividad nacional importante. El movimiento tiene, a pesar de ello, muchos problemas y limitaciones que todavía no ha podido resolver.

## BIBLIOGRAFIA

- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. 1991. Progreso económico y social en América Latina. Informe 1991. Tema Especial: Seguridad Social.
- BANCO MUNDIAL. 1991. Informe sobre el desarrollo mundial.
- CINDE. 1993. Impulsando a Costa Rica. Año 2, No.1 (octubre). San José, Costa Rica.
- COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE. 1990. Anuario estadístico de América Latina y el Caribe.
- DUREINT BIELOUS, G.; OLIVERA VERA-CRUZ, A. 1992. Las asociaciones en participación, camino para modernizar el campo. Revista de Comercio Exterior. Volumen 42, No. 6. México DF.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA; MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACION DE ESPAÑA. 1991. La agricultura de América Latina y el Caribe. Estrategias para el fin de siglo. X Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura. Madrid, España.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND. 1991. World economic outlook. Octubre. World Economic and Financial Surveys.
- PAPAGEORGIU, D. *et al* 1990. Liberalizing foreign trade in developing countries. The lessons of experience. World Bank, Washington DC.
- POMAREDA, C. 1992. El sector privado en el sistema agroalimentario. San José, Costa Rica. IICA, DIPI-110.

## ESTUDIOS DE CASO

- ACOSTA ESPINOZA, A. 1992. Programa de evaluación, seguimiento y diálogo sobre las políticas que afectan a la agricultura ecuatoriana. Quito, Ecuador.
- BRICENO LIRA, A.; CANNOCK TORERO, G. 1992 Cambios estructurales, apertura económica y sector agropecuario en el Perú. Lima, Perú. IICA.



- CORDERO, L. 1991. Avances en la reforma institucional, políticas y organización del sector privado para participar en el proceso de apertura de Costa Rica. Informe Final.**
- CHAVEZ ALVAREZ, G. 1991. Bolivia: Cambios institucionales y de política económica, 1990-91. La Paz, Bolivia.**
- DIAZ CISNEROS, H.; ESPINOSA SANCHES, G. 1991. Desarrollo rural y privatización de la agricultura en México. Informe de consultoría. México. IICA.**
- ECHENIQUE, J. 1991 Avances en la reforma institucional, legislación y procesos administrativos en Chile. Santiago de Chile.**
- FARIÑAS MILLAN, G. 1991. Información Básica sobre el estado de las reformas institucionales y de política económica. Efectos en el sector agrícola. Período 1980-1991. Caracas, Venezuela.**
- JANK, M.S. 1991. Avances en la reforma institucional, políticas y organización del sector privado para participar en el Proceso de apertura en América Latina y el Caribe. Informe Final del Brasil. Sao Paulo, Brasil.**
- KUAN, J. 1991. Proceso de ajuste y apertura económica y reformas estructurales en el Perú. Lima, Perú.**
- MARSTON, D. 1991. Jamaica. The impact of the structural adjustment process on the agricultural sector. Kingston, Jamaica.**
- PERFETTI DEL C. J.J. et al. 1991. Avances en la reforma institucional, políticas y organización del sector privado para participar en el proceso de apertura en América Latina y el Caribe. El caso Colombia. Santafé de Bogotá, Colombia.**
- ROSSI, C. 1991. Estudio sobre los avances en la reforma institucional, políticas y organización del sector privado, relativos a la agricultura, para participar en el proceso de apertura en América latina y el Caribe. Buenos Aires, Argentina.**
- SANCHEZ ACOSTA, J. 1991. Estado y privatización en el sector agropecuario. Informe de Consultoría. Santafé de Bogotá. IICA.**

**TORO BRIONES, G.; ARMAS MARROQUIN, L.A.; SCHEEL OCHOA, G. 1991. Iniciativa para las Américas y la Agricultura en Guatemala. Ciudad de Guatemala.**

**VASQUEZ PLATERO, R. 1991. Avances en la reforma institucional, políticas y organización del sector privado en Uruguay. IICA.**

## SIGLAS UTILIZADAS

AADAA	Administración Autónoma de Almacenes Aduaneros (Bolivia)
ABC	Agricultural Credit Bank (Jamaica)
ADACA	Aseguradora Dominicana Agropecuaria (República Dominicana)
AGROSEMEX	Agrosemillas de México
ALC	América Latina y el Caribe
ALCOSA	Algodones de Costa Rica
ANACAFE	Asociación Nacional del Café (Guatemala)
ANAGSA	Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera (México)
ASEMEX	Aseguradora Mexicana
ASERCA	Dirección General de Apoyo y Servicios de Comercialización (México)
BAGRICOLA	Banco Agrícola de la República Dominicana
BANCOLDEX	Banco de Comercio Exterior (Colombia)
BANDAGRO	Banco de Desarrollo Agropecuario (Venezuela)
BANDESA	Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (Guatemala)
BDA	Banco de Desarrollo Agropecuario (República Dominicana)
BNF	Banco Nacional de Fomento (Ecuador)
BROU	Banco de la República Oriental del Uruguay
BRUMDEC	Black River Upper Morass Development Co.

CASA	Comisión de Abastecimiento y Servicios Agrícolas (Venezuela)
CATSA	Central Azucarera del Tempisque S.A (Costa Rica)
CEA	Consejo Estatal de Azúcar (República Dominicana)
CFN	Corporación Financiera Nacional (Ecuador)
CFP	Comisión de Financiamiento de la Producción (Brasil)
CIARA	Fundación para la Capacitación e Investigación Aplicada a la Reforma Agraria (Venezuela)
CIBRAZEN	Compañía Brasileña de Almacenamiento
CINDE	Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo
CNP	Consejo Nacional de Producción (Costa Rica)
CNRA	Consejo Nacional de Reforma Agraria (Bolivia)
COBAL	Compañía Brasileña de Alimentos
CODESA	Corporación Costarricense de Desarrollo
COFIDE	Corporación Financiera de Desarrollo (Perú)
CONAB	Compañía Nacional de Abastecimiento (Brasil)
CONACOEX	Comisión Nacional Coordinadora de Exportaciones (Guatemala)
CONAF	Corporación Nacional Forestal (Chile)
CONAPEX	Consejo Nacional de Promoción de las Exportaciones (Guatemala)
CONARSAT	Consejo Nacional de Riego y Saneamiento de Tierras (Venezuela)
CONCYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

<b>COOPENAPO</b>	<b>Cooperativa Nacional Autogestionaria de Abastecimiento Popular R.L. (Costa Rica)</b>
<b>CORA</b>	<b>Corporación de la Reforma Agraria (Chile)</b>
<b>CORFINA</b>	<b>Corporación Financiera Nacional (Guatemala)</b>
<b>CORFO</b>	<b>Corporación de Fomento a la Producción (Chile)</b>
<b>CORPAC</b>	<b>Corporación Peruana de Aviación Comercial</b>
<b>DAISA</b>	<b>Desarrollos Agropecuarios y Agroindustriales (Costa Rica)</b>
<b>DIA</b>	<b>Departamento de Investigaciones Agropecuarias (República Dominicana)</b>
<b>DINACOPRIN</b>	<b>Dirección Nacional de Costos, Precios e Ingresos (Uruguay)</b>
<b>DRI</b>	<b>Programa de Desarrollo Rural Integrado (Colombia)</b>
<b>ECASA</b>	<b>Empresa Comercializadora de Arroz (Perú)</b>
<b>EMBRAPA</b>	<b>Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria</b>
<b>EMBRATER</b>	<b>Empresa Brasileña de Asistencia Técnica y Extensión Rural Brazilian</b>
<b>EMCOPER SA</b>	<b>Empresa Comercializadora de Productos Perecederos (Colombia)</b>
<b>ENAC</b>	<b>Empresa Nacional de Almacenamiento y Comercialización de Productos Agropecuarios (Ecuador)</b>
<b>ENAPU</b>	<b>Empresa Nacional de Puertos (Perú)</b>
<b>ENCI</b>	<b>Empresa Nacional de Comercialización de Insumos (Perú)</b>
<b>ENPROVIT</b>	<b>Empresa Nacional de Productos Vitales (Ecuador)</b>
<b>FCA</b>	<b>Fondo de Crédito Agropecuario (Venezuela)</b>
<b>FEGUA</b>	<b>Ferrocarriles de Guatemala</b>

<b>FIA</b>	<b>Fundación Fondo de Investigaciones Agropecuarias (Chile)</b>
<b>FINAGRO</b>	<b>Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Colombia)</b>
<b>FIRA</b>	<b>Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (México)</b>
<b>FONCACAO</b>	<b>Fondo de Cacao (Venezuela)</b>
<b>FONCAFE</b>	<b>Fondo de Café (Venezuela)</b>
<b>FONCODES</b>	<b>Fondo de Cooperación para el Desarrollo (Perú)</b>
<b>FONDEFRU</b>	<b>Fondo Frutícula (Venezuela)</b>
<b>FONIAP</b>	<b>Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias (Venezuela)</b>
<b>FUSADES</b>	<b>Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social</b>
<b>GEXPRONT</b>	<b>Gremial de Exportaciones de Productos No Tradicionales (Guatemala)</b>
<b>GTT</b>	<b>Grupo de Transferencia Tecnológica (Chile)</b>
<b>HIMAT</b>	<b>Instituto de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras (Colombia)</b>
<b>IAD</b>	<b>Instituto Agrario Dominicano</b>
<b>IAN</b>	<b>Instituto Agrario Nacional (Venezuela)</b>
<b>IASCAV</b>	<b>Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Vegetal</b>
<b>IBTA</b>	<b>Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria</b>
<b>ICA</b>	<b>Instituto Colombiano Agropecuario</b>
<b>ICAP</b>	<b>Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario (Venezuela)</b>
<b>ICE</b>	<b>Instituto de Comercio Exterior (Venezuela)</b>

<b>ICIRA</b>	<b>Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria (Chile)</b>
<b>ICTA</b>	<b>Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas (Guatemala)</b>
<b>IDA</b>	<b>Instituto de Desarrollo Agrario (Costa Rica)</b>
<b>IDEMA</b>	<b>Instituto de Mercadeo Agropecuario (Colombia)</b>
<b>IDI</b>	<b>Instituto de Desarrollo Indígena (Chile)</b>
<b>IFN</b>	<b>Instituto Forestal Nacional (Argentina)</b>
<b>IICA</b>	<b>Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura</b>
<b>ILPE</b>	<b>Industria Lobera y Pesquera del Estado (Uruguay)</b>
<b>INAGRO</b>	<b>Instituto Nacional de Capacitación Agrícola (Venezuela)</b>
<b>INASA</b>	<b>Instituto Nacional de Sanidad Animal (Argentina)</b>
<b>INASE</b>	<b>Instituto Nacional de Semillas (Argentina)</b>
<b>INC</b>	<b>Instituto Nacional de Colonización (Bolivia)</b>
<b>INCA RURAL</b>	<b>Instituto Nacional de Capacitación Rural (México)</b>
<b>INCOR</b>	<b>Instituto Colombiano de Reforma Agraria</b>
<b>INDA</b>	<b>Instituto Nacional de Algodón (República Dominicana)</b>
<b>INDAP</b>	<b>Instituto de Desarrollo Agropecuario (Chile)</b>
<b>INDECA</b>	<b>Instituto de Comercialización Agrícola (Guatemala)</b>
<b>INERHI</b>	<b>Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos (Ecuador)</b>
<b>INESPRE</b>	<b>Instituto de Estabilización de Precios (República Dominicana)</b>
<b>INIA</b>	<b>Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (Chile)</b>
<b>INIA</b>	<b>Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (Uruguay)</b>

<b>INIAA</b>	<b>Instituto Nacional de Investigación Agraria Agroindustrial (Perú)</b>
<b>INIFAP</b>	<b>Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias (México)</b>
<b>INS</b>	<b>Instituto Nacional de Seguros (Costa Rica)</b>
<b>INTA</b>	<b>Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (Argentina)</b>
<b>INV</b>	<b>Instituto Nacional de Vitivinicultura (Argentina)</b>
<b>IRA</b>	<b>Instituto Regulador de Abastecimiento (El Salvador)</b>
<b>ITCO</b>	<b>Instituto de Tierras y Colonización (Costa Rica)</b>
<b>JAMPRO</b>	<b>Jamaica Promotions</b>
<b>JNC</b>	<b>Junta Nacional de Carnes (Argentina)</b>
<b>JNG</b>	<b>Junta Nacional de Granos (Argentina)</b>
<b>JNG</b>	<b>Junta Nacional de Granos (Uruguay)</b>
<b>MAC</b>	<b>Ministerio de Agricultura y Cría (Venezuela)</b>
<b>MACA</b>	<b>Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (Bolivia)</b>
<b>MAG</b>	<b>Ministerio de Agricultura y Ganadería (Costa Rica)</b>
<b>MAG</b>	<b>Ministerio de Agricultura y Ganadería (Ecuador)</b>
<b>ME yO y SP</b>	<b>Ministerio de Economía y de Obras y Servicios Públicos (Argentina)</b>
<b>MECE</b>	<b>Ministerio de Exportaciones y Competitividad Económica (Bolivia)</b>
<b>MESA</b>	<b>Empresa de Mercados del Pueblo (Perú)</b>
<b>MGAP</b>	<b>Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (Uruguay)</b>
<b>MIC</b>	<b>Ministerio de Industria y Comercio (Bolivia)</b>

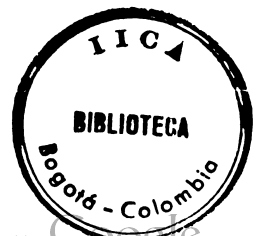


<b>MINEX</b>	<b>Ministerio de Exportaciones (Costa Rica)</b>
<b>MINPECO</b>	<b>Minero Perú Comercial (Perú)</b>
<b>MPE</b>	<b>Modelo de Promoción de Exportaciones</b>
<b>MSI</b>	<b>Modelo de Sustitución de Importaciones.</b>
<b>NAFTA</b>	<b>North American Free Trade</b>
<b>NDB</b>	<b>National Development Bank (Jamaica)</b>
<b>NEP</b>	<b>Nueva Política Económica (Bolivia)</b>
<b>PIB</b>	<b>Producto Interno Bruto</b>
<b>PIMA</b>	<b>Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (Costa Rica)</b>
<b>PLADES</b>	<b>Plan de Desregulación del Comercio Exterior (Uruguay)</b>
<b>PROEXPO</b>	<b>Fondo para la Promoción de Exportaciones (Colombia)</b>
<b>PROMSA</b>	<b>Proyecto de Modernización de los Servicios Agropecuarios (Argentina)</b>
<b>PRONADE</b>	<b>Programa Nacional de Desburocratización (Uruguay)</b>
<b>PRONADE</b>	<b>Programa Nacional de Desburocratización (Uruguay)</b>
<b>PRONAMACS</b>	<b>Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (Perú)</b>
<b>PRONASOL</b>	<b>Programa Nacional de Solidaridad (México)</b>
<b>RADA</b>	<b>Rural Agricultural Development Agency (Jamaica)</b>
<b>SAG</b>	<b>Servicio Agrícola y Ganadero (Chile)</b>
<b>SAGyP</b>	<b>Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (Argentina)</b>
<b>SAREC</b>	<b>Agencia Sueca de Cooperación en la Investigación con Países en Desarrollo</b>

SEA	Secretaría de Estado de Agricultura (República Dominicana)
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social (México)
SENARA	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (Costa Rica)
SENASA	Servicio Nacional de Salud Animal (Argentina)
SENIR	Secretaría Nacional de Riego (Brasil)
SINTAP	Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología (Colombia)
SNCA	Sistema Nacional de Crédito Agropecuario (Colombia)
SOCORA	Sociedad Comercializadora de la Reforma Agraria (Chile)
SPA	Sector Público Agropecuario
TLC	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UEPA	Unidad de Estudios de Política Agropecuaria (República Dominicana)
UMATA	Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agrícola (Colombia)
UTDA	Unidad Técnica de Desarrollo Agrícola (Venezuela)
UEDA	Unidad Estatal de Desarrollo Agropecuario (Venezuela)

**Esta edición se terminó de imprimir  
en la Sede Central del IICA  
en Coronado, San José, Costa Rica,  
en el mes de febrero de 1994,  
con un tiraje de 800 ejemplares.**

**MAR 07. 1995**



## **PROGRAMA I: ANALISIS Y PLANIFICACION DE LA POLITICA AGRARIA**

El Programa de Análisis y Planificación de la Política Agraria tiene el objetivo de colaborar con los países en el análisis y evaluación de modelos y estrategias alternativas de desarrollo agropecuario; contribuir al mejoramiento de la capacidad de análisis y asesoramiento para la definición y ejecución de la política agraria; y fortalecer la organización y administración de los sistemas institucionales de planificación e implementación de la política agraria.

El programa toma en cuenta que, en las actuales condiciones económicas internacionales, la agricultura es uno de los elementos centrales para posibilitar el crecimiento económico. Este papel de la agricultura como elemento dinamizador de la economía destaca, asimismo, la importancia de las políticas agrarias y la necesidad de analizarlas y ajustarlas al nuevo rol que el sector puede desempeñar.

(Cont.)

**SERIE DOCUMENTOS DE PROGRAMAS  
PROGRAM PAPERS SERIES**

- 17 AMERICA LATINA Y EL CARIBE: Pobreza Rural Persistente. *Enero 1990/IICA*
- 18 BIOTECNOLOGIA E INDUSTRIA: Un Ensayo de Interpretación Teórica. *Noviembre 1990/I. Avalos Gutiérrez*
- 19 TECNOLOGIAS DE AMERICA DEL NORTE PARA EL PROCESAMIENTO DE ALIMENTOS. *Noviembre 1990/P. G. Muller, R. Riel*
- 20 NUEVAS ESTRATEGIAS EN LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA AGROPECUARIA PARA EL ISTMO CENTROAMERICANO. *Noviembre 1990/ D. Kaimowitz, D. Vartanián*
- 21 LA COOPERACION TECNICA EN LOS PRESTAMOS DE AJUSTE SECTORIAL AGROPECUARIO: La Experiencia Argentina. *Febrero 1991/C. Garramón, E.S. de Obschatko*
- 22 TRANSFORMACIONES ESTRUCTURALES Y RELACIONES INTERSECTORIALES DE LA AGRICULTURA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE. *Agosto 1991/J. Torres Zorrilla*
- 23 LA PROBLEMÁTICA DEL DESARROLLO DE LAS AGROBIOTECNOLOGIAS EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE. *Setiembre 1991/W. R. Jaffé*
- 24 APERTURA ECONOMICA: Características e Implicaciones para el Sector Agroalimentario en América Latina y el Caribe. *Setiembre 1991/R. A. Trejos, C. A.M. Santana*
- 25 BASES PARA UNA AGENDA DE TRABAJO PARA EL DESARROLLO AGROPECUARIO SOSTENIBLE. *Setiembre 1991/IICA*  
También disponible en inglés.
- 26 THE SINGLE EUROPEAN MARKET OF 1992: Implications and Policy Options for Caribbean Agriculture. *September 1991/ D. Budhram, L. Rock*
- 27 ARMONIZACION DE POLITICAS Y MODERNIZACION DE LA AGRICULTURA EN CENTROAMERICA: Estrategia en Procesos de Ajuste y Apertura Económica. *Febrero 1992/RA. Trejos, C. Pomareda, D. Herrera*
- 28 MODERNIZACION DEMOCRATICA E INCLUYENTE DE LA AGRICULTURA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE. *Abril 1992/F. Calderón, M. Chiriboga, D. Piñeiro*
- 29 EL COMERCIO INTRARREGIONAL DE GRANOS BASICOS EN CENTROAMERICA. *Junio 1992/ D. Herrera, M. Jiménez*
- 30 EL APOYO TECNOLOGICO NECESARIO PARA PROMOVER LAS EXPORTACIONES AGRICOLAS NO TRADICIONALES EN AMERICA CENTRAL. *Julio 1992/D. Kaimowitz*
- 31 CONSERVACION DE LOS RECURSOS NATURALES, MEDIO AMBIENTE Y COMERCIO INTERNACIONAL: Una visión desde América Latina y el Caribe. *Setiembre 1992/M. Otero, G. Estefanell, E. Trigo*
- 32 DESARROLLO RURAL MICRORREGIONAL Y DESCENTRALIZACION. *Febrero 1993/ M. Chiriboga, O. Plaza*
- 33 SOSTENIBILIDAD Y AGRICULTURA DE LADERAS EN AMERICA CENTRAL: Cambio Tecnológico y Cambio Estructural. *Febrero 1993/ E. Lindarte, C. Benito*
- 34 PROSPECTIVA DE LAS AGROBIOTECNOLOGIAS. *Marzo 1993/R. Quintero*
- 35 DESARROLLO TECNOLOGICO Y ORGANIZACION INSTITUCIONAL: Reflexiones para el Futuro a partir del Caso Argentino. *Mayo 1993/F.M. Cirio*
- 36 PEST RISK ANALYSIS: A Perspective. *September 1993/J.L. Fowler*
- 37 AMBIENTE Y SOSTENIBILIDAD DE LA AGRICULTURA BAJO RIEGO EN BRASIL. *Setiembre 1993/A.A. Millar*
- 38 SOSTENIBILIDAD DE LA AGRICULTURA Y LOS RECURSOS NATURALES: Bases para Establecer Indicadores. *Setiembre 1993/IICA-GTZ: R. de Camino V., S. Müller*
- 39 AVANCES EN LAS REFORMAS DE POLITICA ECONOMICA Y COMERCIAL: Efectos en la Agricultura de América Latina y el Caribe. *Octubre 1993/J. Hernández E.*
- 40 LA EXPERIENCIA DE CENTROAMERICA Y REPUBLICA DOMINICANA CON PROYECTOS DE INVERSION QUE BUSCAN SOSTENIBILIDAD EN LAS LADERAS. *Octubre 1993/D. Kaimowitz*
- 41 CARACTERIZACION DEL COMERCIO AGRICOLA INTERAMERICANO. *Octubre 1993/ Mauricio Pérez Salazar, J.A. Torres Zorrilla*
- 42 LA AGROBIOTECNOLOGIA COMERCIAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE: Estrategias Empresariales y Políticas para su Desarrollo. *Noviembre 1993/W.R. Jaffé*
- 43 CAMBIO ESTRUCTURAL Y REFORMAS INSTITUCIONALES EN LA AGRICULTURA DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE. *Noviembre, 1993/J.Mi. Villasuso*
- 44 TRANSFORMACIONES EN EL SECTOR PRIVADO DE LA AGRICULTURA. *Febrero 1994/RA. Trejos*

**SERIE DOCUMENTOS DE PROGRAMAS  
PROGRAM PAPERS SERIES**

- 1 LOS PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL Y SECTORIAL: Alcances para la Reactivación y Desarrollo de la Agricultura. *Agosto 1987/IICA*
- 2 FOROS INTERNACIONALES SOBRE PRODUCTOS AGRICOLAS: Situación y Perspectivas. *Agosto 1987/H. Rodas Melgar*
- 3 CAPACITACION CAMPESINA: Un Instrumento para el Fortalecimiento de las Organizaciones Campesinas. *Octubre 1987/IICA*
- 4 TECHNOLOGICAL INNOVATIONS IN LATIN AMERICAN AGRICULTURE. *November 1987/A. de Janvry, D. Runsten, E. Sadoulet*
- 5 EXPERIENCIAS EN LA APLICACION DE ESTRATEGIAS PARA COMBATIR LA POBREZA RURAL. *Diciembre 1987/F. Jordán, D. Londoño*
- 6 LAS AGRICULTURAS DE LOS PAISES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE EN LA CRISIS ACTUAL: Condiciones, Desempeño y Funciones. *Julio 1988/M. Kaminsky*
- 7 LA NUEVA BIOTECNOLOGIA EN AGRICULTURA Y SALUD. *Julio 1988/IICA*
- 8 AGRICULTURA Y CAMBIO ESTRUCTURAL EN CENTROAMERICA. *Octubre 1988/H. Fallas, E. Rivera*
- 9 MEXICO EN LA RONDA URUGUAY: El Caso de la Agricultura. *Enero 1989/C. Luiselli Fernández, C. Vidali Carbajal*
- 10 LA ECONOMICA CAMPESINA EN LA REACTIVACION Y EL DESARROLLO AGROPECUARIO. *Febrero 1989/IICA*
- 11 HUMAN CAPITAL FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT IN LATIN AMERICA. *June 1989/G. E. Schuh, M.I. Angeli-Schuh*
- 12 RURAL DEVELOPMENT IN LATIN AMERICA: An Evaluation and a Proposal. *June 1989/A. de Janvry, R. Marsh, D. Runsten, E. Sadoulet, C. Zabin*
- 13 HACIA UNA ESTRATEGIA TECNOLOGICA PARA LA REACTIVACION DE LA AGRICULTURA DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE. *Julio 1989/E. Trigo, D. Runsten*
- 14 LAS POLITICAS MACROECONOMICAS Y LA AGRICULTURA. *Setiembre 1989/C. Pomareda, R. Norton, L. Reza, J. Torres Zorrilla*
- 15 ACCESO A MERCADOS Y COMERCIO INTRARREGIONAL. *Setiembre 1989/A. de la Ossa, A. Guerra-Borges*
- 16 INVERSION Y MECANISMOS PARA LA MOVILIZACION DE RECURSOS FINANCIEROS PARA LA AGRICULTURA. *Setiembre 1989/R. Vásquez, R. Webb, C. Pomareda, F. Cirio*

(Continúa en el reverso)

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA  
Sede Central / Apdo. 55-2200 Coronado, Costa Rica / Tel.: 29-02-22 /  
Cable: IICASANJOSE / Télex: 2144 IICA CR / FAX (506)29-47-41, 29-26-59 IICA COSTA RICA